

**REGULASI TATA KELOLA MINYAK DAN GAS PASCA DIBUBARKAN
BADAN PELAKSANA MINYAK DAN GAS BERDASARKAN
HAK MENGUASAI NEGARA DALAM PASAL 33 UUD 1945**

SKRIPSI

**Diajukan Untuk Melengkapi Tugas Dan Memenuhi Persyaratan
Guna Memperoleh Gelar Sarjana Hukum (SH)**



OLEH

RIANA HARIESTI

10927007680

JURUSAN ILMU HUKUM

FAKULTAS SYARI'AH DAN ILMU HUKUM

UNIVERSITAS ISLAM NEGERI SULTAN SYARIF KASIM

RIAU

2013

ABSTRAK

Latar belakang terbentuknya SKK Migas ialah karena telah dibatalkannya oleh Mahkamah Konstitusi UU No.22 tahun 2001 tentang Minyak Dan Gas Bumi, yakni seluruh yang berkenaan dengan Badan Pelaksan Minyak dan Gas (BPMigas). Diterbitkannya Perpres No.9 tahun 2013 tentang Penyelenggaraan Pengelolaan Kegiatan Usaha Hulu Minyak Dan Gas Bumi ini belum mewujudkan apa yang diamanatkan oleh UUD 1945. Dapat diketahui pada pasal 33 UUD 1945 mengatur tentang Perekonomian (kedaulatan) serta pasal 34 tentang Kesejahteraan. Adapun dengan lahirnya badan SKK Migas yang dimaksudkan dalam Perpres tersebut, bukan merupakan solusi konkrit yang bisa dijadikan sebagai landasan terhadap pengelolaan sektor Migas di Indonesia, mengingat bahwa Indonesia merupakan Negara yang kaya akan Sumber Daya Alam (SDA) serta Sumber Daya Manusia (SDM) yang memadai, maka seharusnya Negara (Pemerintah) mampu mengoptimalkan SDM sesuai dengan Hak Penguasannya terhadap SDA demi mewujudkan kesejahteraan rakyat Indonesia. Rumusan masalah dalam penelitian ini ialah bagaimana pelaksanaan regulasi-regulasi tata kelola Migas di Indonesia, dan bagaimana keberadaan SKK Migas berdasarkan peran dan kedudukan Hak Menguasai Negara pada sektor Migas sesuai amanat pasal 33 UUD 1945.

Penelitian ini adalah penelitian Normatif, yakni suatu kajian yang menggunakan literatur kepustakaan (*library research*) dengan mempelajari berbagai bahan berupa UUD 1945, Undang-Undang, buku-buku, jurnal, kamus, serta internet dan sebagainya. Sedangkan tujuan penelitian ini ialah untuk mengetahui pelaksanaan regulasi-regulasi tata kelola Migas di Indonesia, dan keberadaan SKK Migas berdasarkan peran dan kedudukan Hak Menguasai Negara pada sektor Migas sesuai amanat pasal 33 UUD 1945.

Metode yang digunakan dalam penelitian ialah metode pendekatan penelitian, yaitu pendekatan Undang-Undang. Pendekatan ini dilakukan dengan mempelajari dan memahami semua Undang-Undang atau regulasi yang bersangkutan paut dengan tata kelola Migas di Indonesia.

Hasil penelitian dapat disimpulkan bahwa selama 68 tahun Indonesia merdeka, kedaulatan terhadap sumber daya alam (migas) belum tercapai. Negara masih belum mampu mengelola sektor migas secara mandiri serta masih sangat dominannya pihak-pihak asing yang berkuasa atas Migas. Sejak lahirnya UU No.44 Prp Tahun 1960 tentang Pertambangan Migas Bumi, dalam pengelolaannya ialah negara melalui Badan Usaha Milik Negara yakni Pertamina, dan diatur dalam UU No.8 Tahun 1971 tentang Pertamina, kemudian beralih ke UU No. 22 Tahun 2001 Tentang Minyak dan Gas Bumi, dan yang terakhir ialah Perpres No.9

Tahun 2013 tentang Penyelenggaraan Pengelolaan Kegiatan Usaha Hulu Minyak Dan Gas Bumi, keberadaan Undang-Undang atau aturan-aturan tersebut berdasarkan Hak Menguasai Negara, maka Negara selaku yang melakukan penguasaan tersebut belum mampu untuk memenuhi amanat konstitusi UUD 1945. Setelah dibubarkannya BPMigas oleh Mahkamah Konstitusi, berdasarkan pada pasal 33 UUD 1945 tentang Hak Menguasai Negara, keberadaan SKK Migas tidak menjawab kebutuhan pada amanat konstitusi tersebut, Hak Menguasai Negara yang diamanatkan oleh UUD 1945 ialah Negara menetapkan kebijakan, mengatur, mengurus, mengelola, serta mengawasi, seharusnya Pemerintah memaksimalkan keberpihakannya terhadap perusahaan-perusahaan Negara serta sumber daya manusia (Rakyat Indonesia) demi dipergunakan untuk sebesar-besarnya bagi kesejahteraan rakyat Indonesia.

KATA PENGANTAR



Assalamu'alaikum WR.WB

Segala puji hanya kepada ALLAH SWT yang maha pengasih lagi maha penyayang, telah memberi segala nikmat hingga penulis mampu menyelesaikan tugas akhir ini dengan judul : “Regulasi Kebijakan Tata Kelola Minyak Dan Gas Pasca Dibubarkan Badan Pelaksana Minyak Dan Gas Berdasarkan Hak Menguasai Negara Pada Pasal 33 UUD 1945 (Amandemen ke-4)”.

Skripsi ini membahas tentang segala regulasi atau peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang tata kelola minyak dan gas bumi di Indonesia. Sejak pasca kemerdekaan sampai saat ini telah terjadi beberapa kali perubahan, namun belum ada yang memenuhi amanat konstitusi. Lembaga terakhir yang mengelola migas saat ini ialah SKK Migas, berdasarkan pada peran Negara dalam upaya hak menguasai sektor migas belum terpenuhi.

Karya ilmiah ini saya selesaikan tidak terlepas pada kontribusi dan motivasi dari orang-orang disekitar saya. Saya mengucapkan banyak terimakasih dan penghargaan yang setinggi-tingginya kepada:

1. Teristimewa kepada Ibunda Juliaikha dan Ayahanda Jumri yang senantiasa mencurahkan kasih sayang, semangat, dan motivasi dalam hidup.
2. Rektor Universitas Islam Negeri Sultan Syarif Kasim Riau Bapak Prof. Dr. H. M. Nazir.

3. Dekan Fakultas Syari'ah dan Ilmu Hukum bapak Dr. H. Akbarizan, M.Ag, M.Pd.
4. Ketua jurusan Ilmu Hukum ibu Hj. Nuraini Sahu, SH, MH beserta Sekretaris Jurusan Bapak Magfirah, M.Ag.
5. Bapak Syafrinaldi SH, MA selaku dosen yang membimbing penulis dalam menyelesaikan karya ilmiah ini.
6. Bapak Bambang Hermanto M.Ag selaku dosen Penasehat Akademis.
7. Seluruh Bapak/Ibu dosen yang tidak penulis sebutkan satu persatu beserta seluruh staf dan karyawan di Fakultas Syari'ah Dan Ilmu Hukum.
8. Kepada Parsatuan Alumni Gerakan Mahasiswa Nasional Indonesia Provinsi Riau, Bang Arwin AS, Bang Reyhald Simbolon, Bang Edison Sitorus, Bang Yudi, Bang Zainal Abidin, Bang Kisdani dan Bang Rudolf.
9. Seluruh rekan juang yang tergabung dalam Gerakan Mahasiswa Nasional Indonesia Cabang Pekanbaru (DPC GMNI Kota Pekanbaru).

Saya secara pribadi sangat berterimakasih kepada kalian semua, semoga Allah SWT tetap mendengar dan mengabulkan do'a kita. Amin. Penulis juga berharap agar karya ilmiah ini dapat bermanfaat bagi semua pembaca. Terimakasih.

Assalamu'alaikum WR. WB

Pekanbaru, 17 Oktober 2013
Hormat Penulis,

RIANA HARIESTI

DAFTAR ISI

PENGESAHAN

ABSTRAK..... i

KATA PENGANTAR.....iii

DAFTAR ISI.....v

BAB I : Pendahuluan

A. Latar Belakang Masalah.....	1
B. Rumusan Masalah.....	11
C. Tujuan Penelitian.....	12
D. Kerangka Teori.....	13
E. Konsep Operasional.....	14
F. Metode Penelitian.....	16
G. Metode Analisis Data.....	18
H. Sistematika Penulisan.....	19

BAB II: Gambaran Umum Tata Kelola Minyak Dan Gas Bumi Di Indonesia

A. Sejarah Singkat Tata Kelola Minyak Dan Gas Di Indonesia.....	21
B. Masa Konsensi Indisch Mijn Wet.....	22
C. Masa Revolusi.....	24

BAB III: Tinjauan Tentang Teori Hak Menguasai Negara

A. Defenisi Regulasi.....	40
B. Konsep Kebijakan.....	41
C. Konsep Hak Menguasai Negara.....	45

**BAB IV: Kajian Hukum Regulasi Tata Kelola Minyak Dan Gas Di Indonesia
Berdasarkan Hak Menguasai Negara Pada Pasal 33 Ayat 3 UUD
1945**

A. Pelaksanaan Regulasi Tata Kelola Migas Di Indonesia.....	55
1. UU No.44 Prp Tahun 1960	55
2. UU No. 8 Tahun 1971.....	57
3. UU No. 22 Tahun 2001.....	61
4. Perpres No. 95 Tahun 2013.....	64
B. Keberadaan SKK Migas Berdasarkan Pada Peran dan Kedudukan Hak Menguasai Negara.....	66

BAB V : Penutup

A. Kesimpulan.....	69
B. Saran.....	70

DAFTAR PUSTAKA

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Indonesia sebagai sebuah negara yang telah merdeka sejak 17 Agustus 1945 merupakan negara kepulauan yang dikaruniai oleh Allah SWT dengan geografis yang luas, memiliki sumber daya manusia yang besar. Jumlah penduduk Indonesia pada tahun 2010 adalah sebanyak 237 641 326 Jiwa.¹ Serta memiliki kekayaan dengan berbagai keanekaragaman sumber daya alam yang terkandung didalamnya.

Salah satu sumber daya alam yang memiliki pengaruh terhadap kegiatan pembangunan Indonesia adalah sektor Minyak dan Gas (selanjutnya migas). Sektor migas merupakan sumber penerima devisa yang sangat dominan untuk menuju tercapainya tujuan berbangsa dan bernegara, yaitu mewujudkan masyarakat yang adil dan makmur sebagaimana yang diamanahkan pada falsafah negara, yakni Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945.

Mengingat bahwa migas merupakan sumber daya alam strategis yang tidak terbarukan dan komoditas vital yang terpenting, maka pengelolaannya perlu dilakukan seoptimal mungkin agar dapat dimanfaatkan sebesar-besarnya bagi kemakmuran dan kesejahteraan rakyat Indonesia.

¹ Badan Pusat Statistik Indonesia, *Hasil Sensus Penduduk Tahun 2010: Data Agregat Perprovinsi*, Jakarta: BPS, 2010, h. 1

Pada waktu Badan Penyelidikan Usaha-Usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia (BPUPKI) dalam rapat-rapatnya mencari *philosofische grondslag* untuk Indonesia yang akan merdeka, Pancasila diputuskan sebagai dasar negara. Hal itu berarti bahwa setiap tindakan rakyat dan negara Indonesia harus sesuai dengan Pancasila yang sudah ditetapkan sebagai dasar negara itu.²

Jika mencermati pembukaan UUD 1945, masing-masing alinea mengandung punya cita-cita luhur dan filosofis yang menjiwai keseluruhan sistem berfikir materi UUD. Adapun alinea keempat, menggambarkan visi Bangsa Indonesia mengenai bangunan dan sistem ketatanegaraan yang hendak dibentuk dan diselenggarakan dalam rangka melembagakan keseluruhan cita-cita bangsa untuk merdeka, bersatu, berdaulat, adil dan makmur dalam wadah negara Indonesia. Dalam alinea yang keempat inilah disebutkan tujuan negara dan dasar negara.³

Pada umumnya dikatakan bahwa tujuan (yang sering disamakan dengan cita-cita) bangsa Indonesia adalah membentuk masyarakat yang adil dan makmur berdasarkan Pancasila. Tetapi, diluar rumusan yang populer dan biasanya disebut sebagai tujuan bangsa itu, tujuan negara Indonesia secara definitif tertuang dalam alinea keempat pembukaan Undang-undang yang meliputi:

1. Melindungi segenap bangsa dan seluruh tumpah darah Indonesia

² Ni'matul Huda, *Hukum Tata Negara Indonesia*, Penerbit, Pt Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2006, h.70

³ Alwi Wahyudi, *Hukum Tata Negara Indonesia Dalam Perspektif Pancasila Pasca Reformasi*, Pustaka Pelajar, 2012, h. 54

2. Memajukan kesejahteraan umum
3. Mencerdaskan kehidupan bangsa
4. Ikut melaksanakan ketertibandunia, berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial.

Tujuan negara tersebut haruslah diraih oleh negara sebagai organisasi tertinggi bangsa Indonesia yang penyelenggaraannya didasarkan pada 5 dasar negara (Pancasila). Adapun Sila kelima yang berbunyi “Keadilan Sosial Bagi Seluruh Rakyat Indonesia” menjadi landasan politik hukum dalam hidup bermasyarakat yang berkeadilan sosial sehingga mereka yang lemah secara sosial dan ekonomis tidak ditindas oleh mereka yang kuat secara sewenang-wenang.⁴

Dengan amanat konstitusi itu, pasal-pasal UUD 1945 mengarahkan terwujudnya kesejahteraan sebagaimana termaktub pasal 33 (tentang perekonomian) dan Pasal 34 tentang kesejahteraan. Keduanya dirangkum dalam Bab XIV tentang Perekonomian Nasional dan Kesejahteraan Sosial.⁵

Pembentukan dan pemberian kekuasaan kepada negara republik Indonesia adalah pembentukan kekuasaan setelah terbentuknya organisasi negara yang ditetapkan dan diberikan secara langsung oleh konstitusi kepada badan-badan kenegaraan. Demikian pula halnya dengan pemberian kekuasaan kepada negara untuk menguasai cabang-cabang produksi

⁴ Moh. Mahfud, Md, *Membangun Politik Hukum, Menegakkan Konstitusi*, Rajawali Pers, Jakarta, 2011, h. 17

⁵ Sulastomo, *Kapita Selekta The Indonesian Dream*, (Jakarta: PT. Kompas Media Nusantara, 2008), h. 20

yang penting bagi negara dan yang mengusai hajat hidup orang banyak.. Sehingga penguasaan negara tersebut merupakan kekuasaan yang sifatnya asli (oorspronkelijk) pula yang timbul karena pengatribusian kekuasaan negara secara langsung melalui kontribusi.⁶

Menurut Plato dalam karyanya *The Republik* mengemukakan bahwa negara timbul karena adanya kebutuhan-kebutuhan umat manusia. Untuk memenuhi kebutuhan itu maka, maka dibentuklah negara. Demikian pula pandangan dari Aristoteles, yang mengemukakan bahwa tujuan negara tidak lain adalah untuk menyelenggarakan hidup yang lebih baik bagi semua warganya. Hal yang sama dikemukakan oleh John Locke bahwa tujuan negara tidak lain adalah untuk kebaikan umat manusia (*“the end of goverment is the good of mankind”*).

Dari berbagai pandangan tentang tujuan negara sebagaimana diatas, maka dapat disimpulkan bahwa tujuan negara setidaknya untuk memberikan kesejahteraan bagi masyarakatnya, sehingga secara teoritis dapat dikemukakan bahwa semua negara pada prinsipnya mempunyai tujuan yang sama yakni, memberikan kesejahteraan bagi warganya meskipun dengan pendekatan yang berbeda baik pada masa dahulu, kini, dan masa yang akan datang.⁷

Di dalam konstitusi Indonesia yaitu pada pasal 33 ayat (3) UUD1945 disebutkan bahwa *“Bumi, Air dan Kekayaan Alam yang terkandung di dalamnya dikuasai Negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar*

⁶ Aminuddin Ilmar, *Hak Menguasai Negara Dalam Privatisasi Bumn*, Penerbit Kencana Pernada Media Group, Jakarta, 2012, h. 28

⁷*Ibid*, h. 9

kemakmuran rakyat”. Sebagai hukum dasar, ketentuan tersebut secara tersurat dan tersirat, Negara menguasai sumber daya alam untuk kesejahteraan rakyat.

Pengertian “Dikuasai Oleh Negara” haruslah diartikan mencakup makna penguasaan oleh Negara dalam arti luas yang bersumber dan diturunkan dari konsepsi kedaulatan rakyat Indonesia atas segala sumber kekayaan “*Bumi, Air dan Kekayaan Alam yang terkandung didalamnya*”, termasuk pula di dalamnya pengertian kepemilikan publik oleh kolektivitas rakyat atas sumber-sumber kekayaan dimaksud. Rakyat secara kolektif itu dikonstruksikan oleh UUD 1945 memberikan mandat kepada Negara untuk mengadakan kebijakan (*beleid*) dan tindakan pengurusan (*bestuursdaad*), pengaturan (*regelendaad*), pengelolaan (*beheersdaad*), dan pengawasan (*toezichthoudensdaad*) untuk tujuan sebesar-besarnya bagi kemakmuran rakyat. Fungsi pengurusan (*bestuursdaad*) oleh negara dilakukan oleh Pemerintah dengan kewenangannya untuk mengeluarkan dan mencabut fasilitas perijinan (*vergunning*), lisensi (*licentie*), dan konsesi (*consessie*). Fungsi pengaturan oleh negara (*regelendaad*) tersebut dilakukan melalui kewenangan legislasi oleh DPR bersama Pemerintah, dan regulasi oleh Pemerintah. Fungsi pengelolaan (*beheersdaad*) dilakukan melalui mekanisme pemilikan saham (*share-holding*) dan/atau melalui keterlibatan langsung dalam manajemen Badan Usaha Milik Negara atau Badan Hukum Milik Negara sebagai instrumen kelembagaan, yang melaluinya Negara, *c.q.* Pemerintah, mendayagunakan

penguasaannya atas sumber-sumber kekayaan itu untuk digunakan bagi sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Demikian pula fungsi pengawasan oleh negara (*toezichthoudensdaad*) dilakukan oleh Negara, *c.q.* Pemerintah, dalam rangka mengawasi dan mengendalikan agar pelaksanaan penguasaan oleh Negara atas sumber-sumber kekayaan dimaksud benar-benar dilakukan untuk sebesar-besarnya kemakmuran seluruh rakyat.⁸

Setelah proklamasi kemerdekaan, dalam melaksanakan amanat Pasal 33 UUD1945, pada tahun 1951 pemerintah berdasarkan mosi Tengku Mohammad Hasan memutuskan untuk tidak mengeluarkan izin konsesi baru untuk pertambangan minyak bumi berdasarkan *Indische Mijnwet* Tahun 1899 (sering disebut sebagai “5A Contracten”). Namun baru pada tahun 1960 Pemerintah berhasil mengeluarkan Undang-undang Nomor 44 Prp Tahun 1960 (UU Migas 1960) menggantikan *Indische Mijnwet*, yang memberi hak eksklusif kepada negara untuk menggali sumber minyak dan gas bumi. Berdasarkan Undang-undang Nomor 44 Prp Tahun 1960 ini.⁹ Berikutnya Perusahaan Negara tersebut diatur dalam UU No. 8 Tahun 1971 tentang Perusahaan Pertambangan Minyak dan Gas Negara (PERTAMINA).

Terlibatnya isu atas ketidakefisienan kinerja PERTAMINA, hal ini terlihat dengan banyaknya kebocoran finansial, isu monopoli, sehingga timbul ide pembentukan sebuah perusahaan migas nasional yang bertaraf

⁸Putusan No.002/PUU-I/2003 Tentang Privatisasi Minyak Dan Gas Bumi.

⁹ Undang-Undang-Nomor-44-Tahun-1960

dunia yang mampu bersaing dengan perusahaan-perusahaan dari negara lain. Hal-hal inilah yang kemudian mendasari dikeluarkannya UU Migas tahun 2001.¹⁰ Salah satu hal utama sebagai konsekuensi pengesahan UU 22/2001 ini adalah perlu dibentuknya adanya Badan Pelaksana (dibentuk BPMIGAS) dan Badan Pengatur (dibentuk BPHMIGAS) serta perubahan bentuk PERTAMINA menjadi persero.

Setelah sebelas (11) tahun lamanya sektor Minyak dan Gas dikelola oleh BP Migas, dalam perjalanannya BP Migas melakukan kesalahan dalam pengelolaan serta dalam mengeluarkan kebijakan-kebijakan kontrak kerjanya. Dapat disimpulkan bahwa dalam mengeluarkan kebijakannya BP Migas lebih terlihat menguntungkan pihak asing.

Setelah melakukan uji materiil terhadap Undang-undang No.22 Tahun 2001 tentang Migas, pada 13 November 2012 lalu Mahkamah Konstitusi membubarkan BP Migas karena dianggap bertentangan dengan Undang-Undang Dasar 1945. Ketua Mahkamah Konstitusi Mahfud MD mengatakan, *“Seluruh hal yang berkaitan dengan Badan Pelaksana dalam penjelasan Undang-undang Nomor 22/2001 tentang Migas, bertentangan dengan Undang-Undang Dasar 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat”*.¹¹

Berdasarkan pada putusan Mahkamah Konstitusi tersebut, terdapat 3 hal utama yang menjadi dasar pertimbangan Mahkamah Konstitusi dalam memutuskan perkara, diantaranya ialah:

¹⁰Wahyuni Lestari, Fe Ui, 2009

¹¹www.seputar-indonesia.com/news/suara-mahasiswamk-membuka-jalan-kedaulatan-energi (terakhir dikunjungi 17 desember 2012)

- a. *Pertama*, pemerintah tidak bisa secara langsung mengelola atau menunjuk perusahaan untuk mengelola sumber migas,
- b. *Kedua*, setelah BP Migas meneken kontrak kerja sama, negara kehilangan kebebasan untuk mengeluarkan kebijakan yang bertentangan dengan isi kontrak,
- c. *Ketiga*, negara tidak bisa memaksimalkan keuntungan untuk kemakmuran rakyat karena adanya prinsip persaingan usaha yang sehat, wajar, dan transparan.¹²

Setelah pembubaran Badan BP Migas oleh Mahkamah Konstitusi dalam putusan Nomor 36/PUU-X/2012 pada November tahun lalu, pemerintah dalam upaya penyelamatan roda pengelolaan Minyak dan Gas di Indonesia kemudian mengembalikan tata kelola Minyak dan Gas tersebut ke Kementerian Energi dan Sumber Daya Mineral (ESDM).

Dalam pelaksanaannya pemerintah menerbitkan Peraturan Presiden No.95 tahun 2012 tentang Pengalihan Pelaksanaan Tugas Dan Fungsi Kegiatan Usaha Hulu Minyak Dan Gas. Tak berselang lama, 10 Januari 2013 Presiden kembali mengeluarkan Perpres No.9 tahun 2013 yang mengubah SKSP Migas menjadi Satuan Kerja Khusus (SKK) pelaksanaan kegiatan hulu Migas. Dalam Perpres No.95 tahun 2012 tersebut, ada empat pasal yang diatur. Kepastian kontrak kerjasama dimuat dalam pasal 2 Perpres, yang menegaskan '*semua Kontrak Kerja Sama (KKS)*' yang

¹²Putusan MK Nomor 36/PUU-X/2012, h. 105

ditandatangani antara BP Migas dengan badan usaha atau bentuk usaha tetap, *‘tetap berlaku sampai masa berlakunya berakhir’*.

Dua pasal lain mengatur tentang pengalihan tugas, fungsi dan organisasi BP Migas ke Kementerian Energi dan Sumber Daya Mineral (ESDM). Pasal 3 memberi wewenang kepada Menteri ESDM melanjutkan seluruh proses pengelolaan kegiatan usaha hulu migas yang selama ini ditangani BP Migas. Satu pasal lagi (Pasal 4) mengatur tentang mulai berlakunya Perpres 95.

Bentuk hukum Perpres dikritik ahli hukum tata negara, Margarito Khamis. Dosen Fakultas Hukum Universitas Khairun Ternate ini dalam artikelnya di *Media Indonesia* berpendapat sebaiknya bentuk produk hukum yang diterbitkan pemerintah adalah Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perppu). Selain payung hukumnya lebih kuat, pemerintah juga bisa mengatur materi yang lebih luas. Karena pada hakikatnya Perpu sama dan sederajat dengan undang-undang, hanya saja syarat pembentukannya yang berbeda.¹³

Selain itu, regulasi kedua ialah Pada hari yang sama dengan terbitnya Perpres 95, Menteri ESDM Jero Wacik mengeluarkan Surat Keputusan No. 3135K/08/MEM/2012 tentang Pengalihan Tugas, Fungsi dan Organisasi dalam Pelaksanaan Kegiatan Usaha Hulu Minyak dan Gas Bumi. Ada enam poin yang diatur dalam SK 3135 ini. Jika Perpres 95 belum menyebut lembaga, SK 3135 sudah menyebut kehadiran Satuan

¹³Ni'matul Huda, *Hukum Tata Negara Indonesia*, (Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 2006), h.63

Kerja Sementara Pelaksana Kegiatan Usaha Hulu Minyak dan Gas Bumi (SKSP). Tugas, fungsi, dan organisasi SKSP, sesuai SK 3135, sama dengan atau peralihan dari tugas, fungsi, dan organisasi BP Migas. Lebih ditegaskan lagi dalam poin ketiga SK ini bahwa kegiatan operasional BP Migas diterapkan pada SKSP. Kegiatan operasional itu meliputi personalia, pendanaan, dan aset. SKSP berada di bawah dan bertanggung jawab kepada Menteri ESDM. Ini berarti pengelolaan KKS dikembalikan kepada pemerintah. SK 3135 juga memberi angin segar bagi 1200-an karyawan BP Migas, 600-an diantaranya bukan karyawan tetap. Seluruh personalia BP Migas dialihkan ke SKSP. Namun SK ini tak menjelaskan sampai kapan SKSP mempertahankan dan menggunakan jasa karyawan kontrak. Sesuai dengan sifatnya, pengalihan personalia, pendanaan, dan aset adalah sementara, hingga ada regulasi pengganti UU No. 22 Tahun 2001.

Regulasi ketiga yang diterbitkan pemerintah adalah SK Menteri ESDM No. 3136 K/73/MEM/2012. SK 3136 ini juga diterbitkan pada 13 November 2012, hari ketika MK ‘membubarka’ BP Migas. Pada salinan SK yang sempat dipublikasikan di situs Kementerian ESDM, bagian ‘tentang’ SK tak ada sama sekali. Ada lima poin yang diatur dalam SK 3136. Poin pertama adalah pengalihan para wakil kepala dan seputi BP Migas ke SKSP dengan jabatan yang sama. Pejabat dan pekerja lain juga dialihkan dengan status yang sama. Bahkan gaji, tunjangan jabatan, dan fasilitas lain yang selama ini diterima di BP Migas tak dikurangi, alias

‘sesuai dengan ketentuan yang berlaku sebelum pengalihan’. Namun, SK 3136 tak menjelaskan sama sekali posisi Kepala BP Migas R. Priyono. SKSP langsung dipimpin Menteri ESDM Jero Wacik. Dari ketiga peraturan itu tampak jelas bahwa BP Migas hanya sekadar berganti baju. Nama lembaga berbeda, tetapi tugas, fungsi, organisasi, pendanaan, aset, dan personalia masih sama. Cuma, SKSP sepenuhnya berada di bawah pemerintah, dalam hal ini Kementerian ESDM.¹⁴

Dengan memperhatikan kebijakan dan langkah-langkah pemerintah diatas, maka saya bermaksud untuk menyelesaikan Tugas Akhir ini dengan mengangkat judul Regulasi Tata Kelola Minyak Dan Gas Pasca Dibubarkan Badan Pelaksana Minyak Dan Gas Berdasarkan Hak Menguasai Negara Dalam Pasal 33 UUD 1945.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan hal tersebut, maka beberapa pokok permasalahan yang ditemukan penulis adalah:

1. Bagaimana Pelaksanaan regulasi tata kelola Migas di Indonesia pasca kemerdekaan hingga sekarang?
2. Bagaimana keberadaan SKK Migas berdasarkan peran dan kedudukan hak menguasai Negara pada sektor Migas sesuai amanat Konstitusi pada pasal 33 UUD 1945?

¹⁴<http://www.hukumonline.com/berita/baca/lt50b471f6c40e5/membaca-tiga-regulasi-pasca-pembubaran-bp-migas> (terakhir dikunjungi 04 april 2013)

C. Tujuan dan Manfaat Penelitian

1. Adapun tujuan penelitian ini adalah:

- a. Untuk mengetahui pelaksanaan regulasi tata kelola Migas di Indonesia pasca kemerdekaan hingga sekarang
- b. Untuk mengetahui keberadaan SKK Migas berdasarkan peran dan kedudukan hak menguasai Negara pada sektor Migas sesuai amanat pasal 33 UUD 1945.

2. Manfaat Penelitian adalah:

- a. Sebagai mahasiswa program kekhususan Hukum Tatanegara, penulis dapat mempelajari permasalahan yang timbul dalam kelemahan serta penyebab yang terdapat dalam pelaksanaan tata kelola minyak dan gas di Indonesia.
- b. Tulisan ini dapat menjadi referensi bagi mahasiswa dan peneliti yang ingin memahami tentang tata kelola minyak dan gas yang benar berdasarkan UUD 1945 di Indonesia.
- c. Sebagai sumbangsih karya tulis ilmiah untuk perpustakaan Fakultas Syari'ah dan Ilmu Hukum Universita Islam Negeri Sultan Syarif Kasim Riau.
- d. Tulisan ini sebagai salah satu syarat untuk memperoleh gelar Sarjana Hukum dari Fakultas Syari'ah dan Ilmu Hukum Universitas Islam Negeri Sultan Syarif Kasim Riau.

D. Kerangka Teori

Negara memiliki tujuan untuk mensejahterakan masyarakatnya, sehingga kekuasaan tidak terpusat hanya pada satu orang. Pemerintah merupakan lembaga yang dikepalai oleh seorang Presiden yang disebut dengan kalangan Eksekutif, secara langsung berperan langsung dalam pengelolaan segala sumber daya yang dimiliki Bangsa ini, yang kemudian segala keuntungannya dapat dimanfaatkan bagi kesejahteraan rakyatnya. Menurut Uthrech, konsep Negara kesejahteraan itu mengutamakan kepentingan seluruh rakyat dengan tugas dan fungsi menyelenggarakan kepentingan umum seperti, kesehatan rakyat, pengajaran, perumahan, pembagian tanah dan sebagainya.¹⁵

Negara dalam menjalankan pemerintahan memiliki konstitusi sebagai hukum dasarnya. Menurut Jimly Asshidiqie konstitusi sebagai hukum dasar yang dijadikan pegangan dalam penyelenggaraan suatu negara.¹⁶

Undang-Undang Dasar merupakan Konstitusi tertulis yang memiliki posisi tertinggi didalam hierarki peraturan perundang-undangan. Dalam menjalankan Negara, terdapat pemberian kekuasaan kepada Negara berupa wewenang atau kewenangan (Authory).¹⁷

Sebagaimana dinyatakan dalam pasal 33 ayat (3) UUD 1945 menyatakan bahwa: "bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung

¹⁵ Philipus M. Hadjon, *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat Indonesia*, (Surabaya: Bina Ilmu, 1987), h. 77

¹⁶ Jimly Asshidiqie, *gagasan Kedaulatan Rakyat Dalam Konstitusi dan Pelaksanaannya di Indonesia*, Ichhtiar Baru-van Hoeve, (Jakarta: Pustaka Utama, 1994), h. 56

¹⁷ Sjachran Basah, *Ilmu Negara*, (Bandung: Citra Aditya Bhakti, 1994), h.135

didalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat” sehingga dapat dikatakan pengelolaan dan pengusahaan terhadap sumber daya alam (SDA) di Indonesia yang ditujukan untuk mencapai salah satu tujuan bangsa Indonesia yaitu kesejahteraan rakyat. Dikuasai oleh Negara memaknai bahwa hak kepemilikan yang sah atas kekayaan alam adalah milik rakyat Indonesia. Jadi dapat dikatakan bahwa kekayaan alam milik rakyat Indonesia dikuasakan kepada negara untuk dikelola dengan baik untuk mencapai tujuan bernegara.¹⁸

Secara ketatanegaraan, bentuk keterlibatan negara dalam pengelolaan sumber daya mineral ada tiga, yakni pengaturan (regulasi), pengusahaan(mengurus) dan pengawasan. Aspek pengaturan merupakan hak mutlak negarayang tidak boleh diserahkan kepada swasta dan merupakan aspek yang paling utama diperankan negara diantara aspek lainnya.¹⁹

E. Konsep Operasional

1. Regulasi adalah sumber hukum formil berupa peraturan perundang-undangan yang memiliki beberapa unsur, yaitu merupakan suatu keputusan yang tertulis, dibentuk oleh lembaga negara atau pejabat yang berwenang, dan mengikat umum.²⁰

¹⁸ Adrian Sutedi, *Hukum Pertambangan*, cet I (Jakarta: Sinar Grafika, 2011), hal. 24

¹⁹*Ibid*, h. 25

²⁰ Maria Farida Indrati s, 2007, *Ilmu Perundang_Undangan:Jenis,Fungsi Dan Materi Muatan*, Yogyakarta: Kanisius. Hlm. 12

2. Tata kelola adalah penyelenggaraan pengelolaan kegiatan usaha hulu minyak dan gas bumi.
3. Minyak Bumi adalah hasil proses alami berupa hidrokarbon yang dalam kondisi tekanan dan temperatur atmosfer berupa fasa cair atau padat, termasuk aspal, lilin mineral atau ozokerit dan bitumen yang diperoleh dari proses penambangan, tetapi tidak termasuk batu bara atau endapan hidrokarbon lain yang berbentuk padat yang diperoleh dari kegiatan yang tidak berkaitan dengan usaha minyak dan gas bumi. Gas Bumi adalah hasil proses alami berupa hidrokarbon yang dalam kondisi tekanan dan temperatur atmosfer berupa fasa dan gas yang diperoleh dari proses penambangan minyak dan gas bumi.²¹
4. Pasca adalah sesudah atau setelah
5. Badan Pelaksana Minyak dan Gas Bumi adalah badan yang dibentuk untuk melakukan pengendalian kegiatan usaha hulu di bidang minyak dan gas bumi.²²
6. Hak Menguasai Negara adalah Pemerintah berwenang menentukan penggunaan, pemanfaatan dan hak atas sumber daya alam dalam lingkup mengatur, mengurus, mengelola, dan mengawasi pengelolaan dan pemanfaatan sumber daya alam tersebut.²³

²¹ UU No.22 Tahun 2012 Tentang *Minyak Dah Gas Bumi*

²² *Ibid.*

²³ Tri Hayati, dkk, *Konsep Penguasaan Negara di Sektor Sumber Daya Alam berdasarkan Pasal 33 UUD 1945*, Sekretariat Jenderal MKRI dan CLGS FHUI, Jakarta, 2005, hlm. 17

7. Undang-Undang Dasar 1945 adalah hukum dasar yang dijadikan pegangan dalam penyelenggaraan suatu negara.²⁴

F. Metode Penelitian

1. Pendekatan Penelitian

Pendekatan penelitian dalam penelitian ini adalah pendekatan undang-undang (*statute approach*). Pendekatan ini dilakukan dengan menelaah semua undang-undang dan regulasi yang bersangkut paut dengan regulasi kebijakan tata kelola minyak dan gas di Indonesia.

2. Jenis Penelitian

Berdasarkan jenisnya penelitian ini merupakan penelitian Normatif. Yakni suatu kajian yang menggunakan literatur kepustakaan (*library reseach*) dengan cara mempelajari berbagai bahan yang ada baik berupa undang-undang, buku-buku, maupun informasi lainnya yang memiliki relevansi dengan ruang lingkup pembahasan.

3. Sumber Data dan Metode Pengumpulan data

a. Sumber Data

Dalam penelitian hukum normatif ini, penulis menghimpun sumber-sumber data Sekunder, terdiri dari:

- a.1 Bahan Hukum Primer, yaitu bahan-bahan hukum yang mengikat, yakni diperoleh dari Pancasila, Undang-undang Dasar 1945, Putusan MK Nomor 36/PUU-X/2012, Undang-

²⁴ Jimly Asshidiqie, *gagasan Kedaulatan Rakyat Dalam Konstitusi dan Pelaksanaannya di Indonesia*, Ichhtiar Baru-van Hoeve, (Jakarta: Pustaka Utama, 1994), h. 56

Undang Nomor 22 Tahun 2001 tentang Minyak dan Gas,
Perpres No.95 Tahun 2012/Perpres No.9 Tahun 2013

a.2 Bahan Hukum Sekunder, yaitu bahan-bahan yang erat kaitannya dengan bahan hukum primer yang dapat membantu menganalisa serta memahami bahan hukum primer tersebut yang berupa rancangan undang-undang, hasil penelitian, teori-teori hukum, karya tulis dari kalangan ahli hukum dan sebagainya.

a.3 Bahan Hukum Tersier, merupakan data yang memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap data primer dan data sekunder. Misalnya; kamus, surat kabar, ensiklopedia, internet dan sebagainya

b. Metode Pengumpulan Data

Dalam penelitian ini, penulis melakukan metode pengumpulan data melalui study pustaka. Studi kepustakaan merupakan langkah yang penting dimana setelah seorang peneliti menetapkan topik penelitian, langkah selanjutnya adalah melakukan kajian yang berkaitan dengan teori yang berkaitan dengan topik penelitian. Dalam pencarian teori, peneliti akan mengumpulkan informasi sebanyak-banyaknya dari kepustakaan yang berhubungan. Sumber-sumber kepustakaan dapat diperoleh dari : buku, jurnal, majalah, hasil-hasil penelitian (tesis dan disertasi), dan sumber-sumber lainnya yang sesuai.

G. Metode Analisa data

Analisis Data adalah pengolahan menghimpun data dengan melakukan penela'ahan bahan kepustakaan atau data sekunder yang meliputi bahan hukum primer, bahan hukum sekunder dan bahan hukum tertier, yaitu baik berupa dokumen-dokumen maupun Peraturan Perundang-perundangan yang berlaku yang berkaitan dengan regulasi kebijakan pemerintah dalam tata kelola minyak dan gas pasca dibubarkannya BP Migas. Untuk menganalisis bahan hukum yang telah terkumpul, dalam penelitian ini menggunakan Metode Analisis data Kualitatif yaitu Yuridis Normatif yang disajikan secara Deskriptif, yakni dengan menggambarkan suatu kebijakan yang terkait dengan kebijakan-kebijakan hukum pemerintah dalam tata kelola minyak dan gas pasca dibubarkannya BPMigas yang menghubungkan untuk Memperbaiki kinerja Sistem hukum Di Indonesia dan selanjutnya dilakukan pengkajian apakah aplikasinya sesuai dengan ketentuan-ketentuan Normatifnya.

Deskriptif adalah pemaparan hasil penelitian dengan tujuan agar diperoleh suatu gambaran yang menyeluruh namun tetap sistematis. Terutama dalam penarikan kesimpulan, penulis melakukan penarikan kesimpulan secara deduktif yaitu kesimpulan yang diambil dari hal yang umum kepada hal yang khusus.

H. Sistematika Penulisan

Sistematika penulisan pada garis besarnya terdiri dari lima bab dan setiap bab terdiri dari beberapa bagian dengan perincian sebagai berikut:

BAB I : Pendahuluan

Merupakan bab pendahuluan yang berisikan, latar belakang masalah, batasan masalah, rumusan masalah, tujuan dan manfaat penelitian, kerangka teoritis, metode penelitian dan sistematika penulisan.

BAB II : Gambaran Umum Tata Kelola Migas

Bab ini berisi tentang gambaran umum tata kelola kekayaan alam minyak dan gas di Indonesia sejak pasca kemerdekaan hingga sekarang serta landasan atau dasar hukum yang mengaturnya

BAB III : Tinjauan Teori Tentang Hak Menguasai Negara Pada Pasal 33 UUD 1945

Defenisi tentang regulasi, kebijakan, dan konsep hak menguasai negara menurut uud 1945 serta menurut beberapa pendapat ahli tatanegara

BAB IV : Kajian Hukum Regulasi Tata Kelola Minyak Dan Gas Pasca BP Migas Berdasarkan Hak Menguasai Negara Pada Pasal 33 UUD 1945

Bab ini berisi tentang pelaksanaan terhadap regulasi-regulasi tata kelola migas di Indonesia pasca kemerdekaan hingga sekarang, serta kedudukan SKK migas berdasarkan hak menguasai Negara pada pasal 33 ayat 3 UUD 1945 dalam pengelolaan sumber daya alam minyak dan gas.

BAB V : Penutup

Bab ini merupakan bab terakhir (penutup) dari pembahasan karya ilmiah (Skripsi) yang berisi kesimpulan, saran-saran dari penulis.

BAB II

GAMBARAN UMUM TATA KELOLA MINYAK DAN GAS BUMI DI INDONESIA

A. Sejarah Singkat Tata Klola Minyak dan Gas

Pemanfaatan dan penggunaan minyak bumi dimulai oleh bangsa Indonesia sejak abad pertengahan. Menurut sejarah, orang Aceh menggunakan minyak bumi untuk menyalakan bola api saat memerangi armada Portugis. Namun, selama ini yang lebih dikenal adalah pencarian minyak di Indonesia pertama kali dilakukan oleh pengusaha belanda yang bernama Jan Reerink pada tahun 1857 didaerah Gunung Ceremai, dekat Cibodas, Jawa Barat.²⁵ Namun, usaha ini ternyata tidak mneghasilkan apa-apa. Sehingga, sebagai awal eksplorasi atau pencarian migas dilakukan adalah pengeboran sumur Telaga tunggal oleh Aeilko Jans Zijlker pada tahun 1883.

Zijlker adalah pemimpin perusahaan tembakan di Langkat, Sumatera Utara, agar dapat mengeksploitasi minyak diperkebunannya, ia membentuk badan usaha komersial untuk memperlancar usahanya dan memohon konsensi dari Sultan Langkat. Konsensi yang ia dapatkan tersebut disbut sebagai konsensi Telaga Said. Pengeboran pertama yang dilakuklan Zijlker adalah di daerah Telaga Tiga. Namun, pengeboran pertama ini tidak membuahkan hasil hingga akhirnya Zijlker melakukan pengeboran kedua di Telaga Tunggal pada 15 Juni 1985 dengan hasil yang

²⁵ Rudi M. Simamora, *Hukum Minyak dan Gas Bumi*, (Jakarta: Djambatan. 2000), h.11

sangat menggembirakan. Sumur ini kemudian dikenal sebagai sumur nomor 1 karena terus menghasilkan minyak sampai berumur 50 tahun, walau hanya dibor sampai dengan kedalaman 121 meter.²⁶

B. Masa Konsensi Indische Mijn Wet

Indische Mijn Wet merupakan landasan hukum yang mengatur tentang pertambangan umum, undang-undang ini dikeluarkan oleh kolonial Belanda (1899) untuk pengelolaan sumber daya migas yang ada di Indonesia. Pada mulanya undang-undang ini hanya mengatur kegiatan eksplorasi dan eksploitasi pertambangan oleh swasta Belanda, namun pada tahun 1910 *Indische Mijn Wet* diubah dengan memberikan wewenang pada pemerintah Hindia Belanda untuk dapat ikut serta dalam kegiatan eksplorasi dan eksploitasi pertambangan.

Industri minyak bumi di Kalimantan dimulai pada tahun 1888, J.H Menten yang semula menambang batu bara di Kutai memperoleh konsensi dari Sultan Kutai dan menemukan minyak di Sanga-Sanga. Eksploitasi selanjutnya dilakukan oleh perusahaan dagang Shell Transport dan Trading Company. Awal tahun 1902 *Shell Transport dan Trading Company*, bergabung dengan *Royal Dutch petroleum Company* yang dikenal sebagai *British Dutch*, yang tidak berumur lama karena pada bulan Juni 1902, British Dutch mengajak raja minyak Perancis Rotschild bergabung menjadi *Asiatic Petroleum Company*. Ini pun tidak berumur panjang karena pada tahun 1907 *Royal Dutch dan shell Transport dan*

²⁶ Samboja, *Sejarah Industri Minyak dan gas Bumi di Indonesia, Bahan Kursus Introduction to Petroleum Operation Management (IPOM)*, PPT-MIGAS, Cepu, tanpa tahun.

Trading Company melakukan merger dengan nama *royal Ducth/Shell* dengan komposisi modal 60:40. Untuk menjalankan operasinya diseluruh Hindia-Belanda didirikan anak perusahaannya yang bernama *Bataafsche Petroleum Maatchappil* (BPM). Konsensi ini berlaku selama 75 tahun. Pemilik tanah adalah Pemerintah dan perusahaan minyak diberi hak mencari minyak dengan membayar sewa tanah (berdasarkan amandemen IMW tahun 1907 sebesar f0,25 per hektar) dan menjadi pemilik tanah minyak yang ditemukan dan dihasilkan dengan membayar royalty sebesar 4% atas nilai kotor dari minyak yang dihasilkan dan 40% pajak laba perseroan²⁷. Pemerintah Hindia-Belanda dengan IMW 1899 juga memberikan monopoli hak eksploitasi minyak bumi kepada *Royal Dutch* dan tidak mengijinkan perusahaan-perusahaan asing bukan belanda untuk beroperasi di Hindia-Belanda. Namun, karena mendapat tekanan dari pemerintah AS akhirnya Pemerintah Belanda memberikan konsensi kepada *American Petroleum Company* cabang perusahaan minyak *Standard Oil* New Jersey di Belanda pada tahun 1912 untuk membentuk *Nedherlandche Koloniale Petroleum Maatchapij* (NKPM). NKPM dan *Standard Oil Of New York* pada bulan September 1933 melakukan merger menjadi perusahaan patungan *Standard Vacuum petroleum Maatschappij* (SVPM).²⁸

Pada 7 Desember 1941, Pearl Harbor diserang secara tiba-tiba oleh pesawat-pesawat AL Jepang dari kapal-kapal induk Armada Gabungan

²⁷ Bartlett III et al, *Pertamina indonesia Nasional Oil* diterjemahkan oleh Mara Karma, Pertamina Perusahaan Minyak Nasional, (Jakarta: Inti Idayu Press, 1968), h.108

²⁸ R. Djokopranoto, et.al, *Merajut Karya Mengukir Sejarah- Memoir Alumni Pendidikan Ahli Minyak tentang Peran dan Sumbangsihnya dalam pembangunan Industri Minyak dan Gas Bumi Indonesia*, (Jakarta: Ikatan Keluarga Alumni Ahli Minyak, 2009), h.36

Jepang dalam “*Operation Hawaii*”, hingga mengakibatkan kerugian besar bagi pihak AS. Terjadilah peralihan Indonesia dari Belanda ke Jepang.

Instalasi perminyakan pertama yang diserang dan direbut Jepang ialah Tarakan pada tanggal 12 Januari 1942. Namun, kekuasaan Jepang atas Indonesia tidak berselang lama, hanya 2.5 tahun. Lalu Jepang menyerah pada sekutu, kemudian Indonesia dengan segera memproklamkan kemerdekaannya.

C. Masa Revolusi

Setelah Indonesia merdeka, terdapat semangat untuk mengurus dan mengatur kekayaan alam yang dimiliki secara sendiri demi kepentingan hajat hidup orang banyak. UUD 1945 merupakan landasan hukum tertinggi Negara ini, landasan hukum atas pengelolaan sumber daya alam yang secara khusus terdapat pada pasal 33 UUD 1945: “Bumi, tanah, dan air dan semua yang terkandung didalamnya dikuasai Negara dan dimanfaatkan sepenuhnya untuk kemakmuran rakyat”. Berdasarkan pasal tersebut, pemerintah melakukan pengendalian terhadap kegiatan eksplorasi dan eksploitasi semua sumber daya alam, dimana termasuk didalamnya Minyak dan Gas.

Pada tahun 1951, parlemen Indonesia membentuk sebuah gerakan yang menyuarakan pentingnya pembentukan komisi yang bertanggung

jawab menyelesaikan permasalahan minyak dan gas, dengan tugas-tugas sebagai berikut:²⁹

- a. Menginvestigasi secepatnya terhadap permasalahan perminyakan dan pertambangan di Indonesia
- b. Membuat draft kontrak pertambangan Indonesia disesuaikan dengan kondisi saat ini
- c. Menyediakan pemerintah dengan pendapat yang difokuskan untuk permasalahan status perminyakan di Sumatera Utara secara khususnya dan produksi minyak lainnya secara umum
- d. Menyediakan pemerintah dengan pendapat mengenai status pertambangan di Indonesia
- e. Menyediakan pemerintah dengan pendapat mengenai pajak perminyakan dan harga minyak
- f. Membuat proposal mengenai permasalahan tambang yang dihadapi negara ini setiap 3 bulan sekali yang dilaporkan kepada pemerintah parlemen.

Komisi dalam hal menyampaikan laporan setiap 3 bulan sekali membutuhkan waktu 5 tahun untuk menyelesaikan draft tersebut. Sehingga, saat itu pemerintah masih melihat bahwa untuk mengembangkan industri perminyakan masih diperlukan *let alone agreement*, sehingga perjanjian untuk BPM, Caltex dan Stanvac diperbaharui sampai tahun 1960. Dalam perjanjian baru ini, Pemerintah

²⁹ Mochtar Kusumaatmadja (1), *Mining Law*, (Bandung: Lembaga Penelitian Hukum dan Kriminologi Universitas Padjajaran, 1974), h. 5

menaikkan pajak perusahaan dari 40% menjadi 52,5% dan bea ekspor dari 8 menjadi 15%.³⁰ Dalam perjanjian ini, pemerintah juga memasukkan komitmen nasionalisme yang lebih besar dengan mengharuskan pekerja adalah pekerja Indonesia dan beberapa orang Indonesia menduduki jabatan penting dalam manajemen perusahaan. Pada satu kasus perusahaan gabungan antara Pemerintah dan perusahaan Shell dimana konsesnsi ini berakhir pada tahun 1960 maka saat itu Indonesia akan mengambil alih dan semua aset dikonversi ke Indonesia. Tekanan nasionalisme menyebabkan *Royal Dutch Shell* mengembalikan Sumatera Utara kepada pemilik aslinya pasukan loka.³¹ Peralihan lapangan Sumatera Utara kepada tentara nasional Indonesia merupakan awal pembentukan perusahaan nasional minyak pertama yang kemudian dikenal dengan nama Pertamina dengan presiden direktur pertama adalah Dr. Ibnu Sutowo.

a. Hukum Minyak yang Baru dan Kontrak Karya

UU No. 44 Prp Tahun 1960 merupakan bentuk pengejawantahan dari UUD 1945 Pasal 33. Menurut UU No. 44 Prp Tahun 1960, pelaksanaan pengusahaan kekayaan migas hanya akan dilakukan oleh perusahaan negara.

Konsensi dirasakan tidak baik bagi negara karena pada masa itu muncul pemikiran bahwa tidak sepatutnya kontraktor mendapatkan hak atas barang tambang tambang yang ada dalam perut bumi (mining rights) karena hal ini tidak sesuai dengan pasal 33 ayat (3)

³⁰ R. Djokopranoto, et.al, *Op.Cit*, h. 49

³¹ Mochtar Kusumaatmadja (1), *Op.Cit*, h.3

UUD 1945.³² Pada masa ini pula 3 perusahaan minyak besar yang sebelumnya ada di Indonesia, yaitu BPM, Stanvac dan Shell dinyatakan harus menjual sebagian sahamnya kepada perusahaan Indonesia. Dalam hal ini, ketiga perusahaan tersebut melakukan penjualan sahamnya kepada Pertamina, Pertamina dan Permigan.³³

Pada tahun 1966, Pertamina mengakuisisi saham dari Shell dan area Permigan. Sehingga, menjadikan Pertamina sebagai sebuah perusahaan besar. Juga pada tahun 1966 ini ditandatangani kontrak yang berbeda dengan Kontrak Karya yaitu *Production Sharing Contract* (PSC) yang pertama antara ILAPCO dan Pertamina. Penerimaan PSC merupakan kemenangan bagi Ibnu Sutowo karena beliau adalah yang memelopori sistem kontrak minyak dan gas bumi dengan PSC. Kemenangan kedua bagi Ibnu Sutowo adalah *merger* antara Pertamina dan Pertamina menjadi sebuah perusahaan Pertamina, dimana Pertamina memiliki hak eksklusif untuk mengoperasikan industri minyak dan gas bumi diseluruh Indonesia.³⁴ Sampai saat ini konsep PSC masih dipakai dalam kontrak minyak dan gas bumi namun berdasarkan UU No. 22 Tahun 2001 tentang Migas Pertamina tidak memiliki hak eksklusif lagi. Kedudukan Pertamina saat ini sejajar dengan kontraktor lainnya. Kontrak karya dibentuk berdasarkan Undang-Undang No. 44 Prp Tahun 1960 tentang Pertambangan Minyak dan Gas Bumi (UU Migas 1960). Undang-Undang tersebut menyatakan bahwa Migas

³² *Ibid*, h. 6

³³ *Ibid*, h. 9

³⁴ *Ibid*

merupakan kekayaan nasional yang dikuasai Negara dimana hak kuasa pertambangannya diberikan kepada Badan Usaha Milik Negara (BUMN) saat itu bernama PERTAMINA dan perusahaan asing hanya akan berpartisipasi sebagai kontraktor untuk BUMN dan pembagian keuntungan. Berdasarkan kontrak karya ini telah terjadi perubahan peran kontraktor asing yang sebelumnya menjadi pemegang konsensi dilimpahkan kewenangannya kepada BUMN (Pertamina), dimana kontraktor asing bekerja sama dengan Pertamina untuk mengelola wilayah kuasa pertambangan Pertamina.

b. Kontrak Bagi Hasil

Kontrak bagi hasil dapat diklarifikasikan menjadi 5 generasi, yakni:

1. Kontrak Bagi Hasil Generasi (1964-1977)

Pada tahun 1966 ditandatangani KBH untuk IAPCO yang berisi ketentuan- ketentuan pokok sebagai berikut:³⁵

- Perusahaan minyak negara menguasai manajemen
- Kontrak didasarkan atas pembagian hasil produksi dan bukan pembagian keuntungan
- Perusahaan pihak asing sebagai kontraktor memikul risiko masa pra-produksi, sedangkan penggantian ongkos (*cost recovery*) dibatasi hingga 40% dari minyak yang dihasilkan setahun apabila ditemukan dan dihasilkan minyak

³⁵ Salim (2), *Hukum Pertambangan di Indonesia*, (Jakarta: Rajawali Press, 2005), h. 46

- Sisa 60% dari produksi dibagi antara Pertama dengan kontraktor dengan perbandingan 65:35
- Hak milik atas semua peralatan yang dibeli oleh kontraktor yang berhubungan dengan proyek menjadi milik Perusahaan Minyak Negara (PERTAMINA) setelah masuk wilayah Indonesia

Perubahan penting yang dihasilkan dari perjanjian ini adalah bahwa manajemen produksi dari kegiatan pertambangan minyak tidak lagi berada ditangan kontraktor, tetapi berada di PERTAMINA sebagai pihak yang mewakili negara.³⁶ Pada KBH generasi I terdapat kewajiban kontraktor untuk memenuhi kebutuhan minyak dan/atau gas bumi dalam negeri (*Domestic Market Obligation/ DMO*) sebesar maksimal 25% dari bagian kontraktor.

2. Kontrak Bagi Hasil Generasi II

Pada generasi ini ketentuan mengenai pembatasan *Cost Recovery* sebesar 40% dihapuskan. Adapun secara garis besar isi dari pada Kontrak Bagi Hasil generasi II adalah:³⁷

- a. Tidak ada pembatasan pembembalian biaya operasi yang diperhitungkan oleh kontraktor;
- b. Setelah dikurangi biaya-biaya, pembagian hasil minyak menjadi minyak: 65,91% untuk Pertamina; 34,09% untuk kontraktor.

³⁶ Mochtar Kusumaatmadja (2), *Perminyakan di Indonesia dan Kontrak Bagi Hasil (Kontrak Bagi Hasil)*, (Depok: Pendidikan Lanjutan Hukum dan Gas Bumi Fakultas Hukum Universitas Indonesia Angkatan II, 1994), h.14-15

³⁷ Salim (1), *Op.Cit*, h.40

Sedangkan, gas 31,80% untuk Pertamina; 68,20% untuk kontraktor;

- c. Kontraktor membayar pajak 56% secara langsung kepada Pemerintah;
- d. Kontraktor mendapat insentif:
 - Harga ekspor penuh minyak mentah DMO setelah 5 (lima) tahun pertama produksi;
 - Insentif pengembangan 20% dari modal yang dikeluarkan untuk fasilitas produksi
- e. Untuk lapangan baru, kontraktor diberikan kredit investasi sebesar 20% dari pengeluaran kapital untuk fasilitas produksi
- f. Pengeluaran kapital dapat didepresiasi selama 7 tahun dengan metode *Double Declining Balance* (DDB)

3. Kontrak Bagi Hasil III (1988-2001)

Pada KBH generasi II tidak ada pembatasan pengembalian biaya operasi yang dihitung oleh operator.³⁸ Hal ini menyebabkan tidak ada jaminan minuman yang diterima oleh Pertamina dari keuntungan kegiatan pertambangan minyak. Atas dasar inilah pemerintah mengusulkan untuk memberlakukan pembatasan pengembalian biaya yakni dengan cara memberlakukan ketentuan penyisihan atas sebagai produksi terlebih dahulu (*First Tranche*

³⁸ *Ibid*, h. 11

Petroleum atau FTP).³⁹ Sisa dari hasil produksi setelah dikurangi FTP baru dapat dipergunakan untuk mengembalikan biaya yang telah dikeluarkan kontraktor untuk kegiatan eksplorasi dan eksploitasinya. Pada KBH generasi III ini diberikan perlakuan khusus terhadap presentasi bagi hasil antara pemerintah dengan kontraktor untuk wilayah kerja yang terpencil, laut dalam atau lapisan dalam. Insentif diberikan untuk proyek-proyek yang menerapkan *Enhanced Oil Recovery Technology* (EOR) dalam bentuk pembeberian kredit investasi dan berlakukannya harga ekspor untuk minyak-minyak yang diserahkan untuk pasar dalam negeri (*Domestic Market Obligation*). “EOR adalah produksi yang memanfaatkan energi tambahan seperti injeksi air, uap dan bahan-bahan kimiawi untuk membantu mendorong minyak yang terperangkap dalam batuan reservoir ke sumur produksi. Proses EOR yang padat teknologi ini berbiaya tinggi dan beresiko tinggi dan karenanya sangat membutuhkan berbagai macam insentif untuk penerapannya”.

4. Kontrak Bagi Hasil Generasi IV (2002-2009)

Dengan diundangkannya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2001 tentang Minyak dan Gas Bumi (selanjutnya disebut UU Migas 2001) dimulailah era KBH generasi IV. Perubahan yang cukup signifikan dalam Undang-Undang Migas 2001 ini adalah yang menjadi pihak pelaksana dalam kontrak PSC, dimana sebelumnya

³⁹ Jufrinson A. Sinaga, “*Kajian Kontrak Pengusahaan Migas di Era Undang-Undang Migas No. 22 Tahun 2001*”, Departemen Teknik Perminyakan Fakultas Ilmu Kebumihan dan Teknologi Mineral, Institut Teknologi Bandung, 2003.

berdasarkan KBH generasi III yang menjadi pihak pelaksana adalah PERTAMINA dengan kontraktor namun berdasarkan KBH Generasi IV, pihak pelaksana adalah Badan Pelaksana Migas (BPMigas) dengan badan usaha atau badan usaha tetap. Pihak BP migas ini terpisah dengan Pertamina. Kedudukan Pertamina pun berubah tidak lagi sebagai pemegang kuasa pertambangan tetapi menjadi kontraktor yang kedudukannya sejajar dengan kontraktor lainnya. Adapun, pada perkembangan naskah KBH generasi keempat terdapat beberapa ketentuan yang mengalami perubahan dibandingkan dengan generasi sebelumnya, diantaranya:

- 1) Para pihak adalah negara yang diwakili oleh sebuah badan Pelaksana (bukan lagi oleh PERTAMINA) dengan Badan Usaha atau Bentuk Usaha Tetap.
- 2) Pengendalian sumber daya alam tetap berada ditangan Pemerintah sampai titik penyerahan.
- 3) Pembagian hasil dilakukan pada titik penyerahan.
- 4) Pengendalian manajemen operasi ditangan Badan Pelaksana
- 5) Modal serta resiko berada di tangan Badan Usaha atau Bentuk Usaha Tetap
- 6) Badan Usaha atau Bentuk Usaha Tetap mendapat kembali biaya yang telah dikeluarkan setelah produksi komersil.
- 7) Jangka waktu kontrak maksimum 30 tahun dan dapat diperpanjang maksimum 20 tahun

- 8) Kontraktor wajib membayar penerimaan negara yang berupa pajak dan penerimaan negara bukan pajak
- 9) Kontraktor wajib mengembalikan sebagian wilayah kerja secara bertahap dan seluruhnya setelah jangka waktu kontrak berakhir
- 10) Kontraktor wajib memenuhi kebutuhan dalam negeri (DMO)
- 11) Kontraktor wajib menggunakan jasa tenaga kerja wni dan pemanfaatan barang dan jasa dalam negeri
- 12) Kontraktor wajib mengalihkan, memindahtangankan sebagian atau seluruh hak dan kewajiban setelah mendapat persetujuan menteri ESDM
- 13) Kontraktor wajib menjamin kesehatan dan keselamatan kerja lingkungan hidup
- 14) Seluruh barang dan peralatan yang digunakan untuk kegiatan usaha hulu yang dibeli oleh kontraktor adalah milik negara
- 15) Terhadap kegiatan pengolahan, pemurnian, pengangkutan, penyimpanan dan penjualan hasil produksi sendiri sebagai kelanjutan dari kegiatan usaha hulu tidak diperlukan izin usaha hilir

5. Kontrak Bagi hasil; Generasi V

Landasan hukum kontrak bagi hasil Generasi V adalah Undang-Undang No.22 Tahun 2001 tentang Minyak dan Gas Bumi, PP No.42 Tahun 2002, PP No.31 Tahun 2003, PP No. 35 tahun 2004, PP No. 34 tahun 2005 dan PP No. 55 tahun 2009 tentang perubahan kedua atas peraturan atas Peraturan Pemerintah Nomor 35 Tahun 2004 tentang

Kegiatan Usaha Hulu Minyak dan Gas Bumi. Penetapan PP ini terkait dengan adanya Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor Perkara: 002/PUU/2003 tanggal 21 desember 2004 atas permohonan pengujian formil dan materil terhadap Undang-Undang Nomor 22 tahun 2001 yang menyatakan bahwa frasa “diberi wewenang” dalam pasal 12 ayat (3) dan frasa “paling banyak” dalam pasal 22 ayat (1) Undang-Undang Nomor 22 tahun 2001 dinyatakan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat. Pada dasarnya Kontrak Kerja masa ini sama dengan Kontrak kerja IV sebelumnya, hanya saja terdapat beberapa perubahan dan penambahan ketentuan, yakni:⁴⁰

1. Apabila pemegang PI lebih dari satu, maka salah satunya akan ditunjuk sebagai operator. Operator yang diajukan oleh BPMigas untuk disetujui harus memiliki keahlian, pengalaman, kemampuan keuangan, serta personel yang memenuhi persyaratan untuk melaksanakan kegiatan penambangan minyak dan gas bumi. Selanjutnya operator yang ditunjuk tersebut akan mewakili pemegang PI lainnya dalam kegiatan penambangan serta bertanggung jawab kepada BPMigas.
2. Adanya konsep pertanggung jawaban bersama (*joint and several liability*) diantara pemegang PI.

⁴⁰ Tengku Nathan Machmud (2), *The Production Sharing Contract-History, Highlight, Legal, and Financial Aspect and Problem Areas*, (materi dipresentasikan dalam “Workshop Hakim dan rekan *OIL and Gas Law Introduction Program*” diselenggarakan oleh Hakim&Rekan Konsultan Hukum pada tanggal 5 Oktober 2011)

3. Apabila terjadi perubahan operator atau perubahan kepemilikan, maka perubahan tersebut hanya dapat dilaksanakan jika perubahan tersebut memuat modifikasi yang signifikan atas standar, mode, sistem serta teknologi yang ada
4. Jika kontraktor dengan alasan yang cukup menganggap suatu produksi bernilai komersial, maka ia harus melaporkan hal tersebut kepada BPMigas dan Pemerintah Indonesia disertai dengan data-data yang relevan. Jika BPMigas dan Pemerintah Indonesia sependapat dengan kontraktor, maka kontraktor dalam waktu 3 tahun harus membuat Rencana Pengembangan untuk diserahkan kepada BPMigas. Rencana Pengembangan dan rekomendasi dari BPMigas disampaikan kepada Menteri ESDM untuk dimintakan persetujuan. Jika disetujui, persetujuan tersebut yang merupakan pernyataan komersialitas suatu wilayah kerja, kontraktor dapat melanjutkan kegiatannya.
5. Adanya klausul mengenai wilayahh komersial terbatas. Dalam klausul ini dinyatakan bahwa BPMigas dapat menetapkan suatu wilayah tidak dapat dikomersialisasikan wilayah tersebut harus dikeluarkan atau dipisahkan dari wilayah kontrak.
6. Terdapat ketentuan mengenai penemuan selanjutnya yang mengatur penemuan minyak dan gas, maka kontraktor harus segera melaporkan kepada BPMigas dan Pemerintah Indonesia yang terlebih dahulu dievaluasi oleh BPMigas.

7. Kontraktor memiliki kewajiban untuk:

- a. Mengembalikan wilayah kerjanya pada jumlah dan waktu yang telah ditentukan. Pada 3 (tiga) tahun pertama, Kontraktor mengembalikan wilayah sebesar 23% (dua puluh lima persen) dari wilayah kerja. Lika program kerja selama tiga tahun kontrak belum diselesaikan oleh kontraktor, maka berdasarkan [ertimbangan dan evaluasi BPMigas, kontraktor wwajib mengembalikan wilayah sebesar 20% dari total wilayah kerja awal.
- b. Melaksanakan standar kesehatan, keselamatan dan perlindungan lingkungan yang baik, mengambil langkah-langkah untuk mencegah luka atau kematian manusia dan kerusakan pada lingkungan dan properti serta mematuhi peraturan mengenai keselamatan dan lingkungan.
- c. Melaporkan mengenai pelaksanaan kontrak, termasuk operasional. Teknis, keselamatan dan aspek keuangan.
- d. Menyediakan dana untuk agen Penampungan untuk Biaya-Biaya Peninggalan dan Restorasi (*Escrow Agent for Abandonment and Retoratiionn Funds* selanjutnya disebut dengan “AARF”). Dana AARF adalah sejumlah dana yang dialokasikan untuk program pemulihan daerah yang ditinggalkan setelah selesainya operasi perminyakan dalam kegiatan usaha hulu minyak dan gas bumi.
- e. Memenuhi DMO sebesar dua puluh lima persen (25%)

Dari bagian miliknya. Pada 5 (lima) tahun pertama, harga dari minyak tersebut dijual dengan harga normal. Menyediakan dana dan melaksanakan program pengembangan masyarakat sekitar wilayah kerja

8. Kontraktor berhak untuk:

- a. Mengalihkan PI miliknya kepada afiliasinya atau pihak lain dengan persetujuan BPMigas dan Pemerintah Indonesia;
- b. Mendapatkan pengembalian biaya hanya pada wilayah yang rencana Pengembangannya telah disetujui. Jika ingin mendapatkan pengembalian biaya pada titik eksplorasi lainnya, maka kontraktor harus membuat Rencana Pengembangan lagi atas ditemukannya minyak dan gas bumi yang dinilai komersial pada titik tersebut;
- c. BPMigas memiliki kewajiban untuk mengganti Pajak Barang Mewah yang telah dikeluarkan oleh kontraktor terkait kegiatan pertambangan berdasarkan kontrak. Apabila terdapat perubahan atas peraturan mengenai pajak, maka persentase dalam kontrak akan disesuaikan.

9. Adanya klausul mengenai jaminan pelaksanaan (*Performance Bond*). Jmainan pelaksanaan berupa uang yang diberikan oleh kontraktor yang jika dalam waktu tertentu kontraktor tidak memulai usahanya atau usahanya tidak memenuhi target minimal yang menajdi komitmentnya, maka uang jaminan itu akan masuk

dalam rekening Pemerintah Indonesia. Jika setelah perpanjangan tahun kontrak, kontraktor tidak dapat memenuhi Program Kerja 6 (enam) tahunnya pada tahun ke -8 (delapan), kontrak otomatis dihentikan setelah ada pemberitahuan dari BPMigas.

10. Adanya klausul mnegenai asuransi dimana perusahaan asuransi tersebut barulah perusahaan yang memiliki reputasi baik serta beroperasi di Indonesia;
11. FTP dibagi antara para pihak sebesar 20%;
12. Bonus bukan merupakan pengurangan pajak. Dengan ketentuan ini, maka pembayaran bonus tidak dapat digunakan untuk menmgurangi pajak penghasilan dari kontraktor;
13. Pembayaran dilakukan pada bank yang beroperasi di Indonesia;
14. Penyelesaian sengketa diajukan pada fprm arbitrase;
15. Penghentian kontrak tidak menghapuskan kewajiban Kontraktor dalam hal merestorasi lapangan dan pemindahan peralatan dan instalasi;
16. BPMigas dan institusi pemerintah yang berwenang memiliki hak untuk menginspeksi dan mengaudit pembukaan dan akut terkait dengan kontrak;
17. Adanya penambahan jangka waktu mengenai partisipasi oleh Partisipasi Indonesia
18. Apabila pada masa eksplorasi, kontraktor menemukan minyak dan gas bumi, maka kontraktor harus melaporkan hal tersebut kepada

BPMigas dan Pemerintah Indonesia untuk mendapatkan evaluasi dan surat pernyataan dari BPMigas. Setelah mendapat evaluasi dan surat pernyataan dari BPMigas, kontraktor harus menyerahkan Rencana Pengembangan atas wilayah yang ditemukan dalam paling lambat 3 (tiga) tahun. Jika telah mendapatkan persetujuan maka wilayah kerja akan dinyatakan memiliki komersialitas dan kontraktor diperbolehkan untuk melanjutkan kegiatannya dan kontraktor akan mendapatkan pengembalian biaya atas kegiatan operasinya.

BAB III

TINJAUAN TEORI TENTANG HAK MENGUASAI NEGARA PADA PASAL 33 AYAT 3 UUD 1945

A. Defenisi Regulasi

Regulasi menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia adalah pengaturan. Regulasi di Indonesia diartikan sebagai sumber hukum formil berupa peraturan perundang-undangan yang memiliki beberapa unsur, yaitu merupakan suatu keputusan yang tertulis, dibentuk oleh lembaga negara atau pejabat yang berwenang, dan mengikat umum⁴¹.

Regulasi juga diartikan sebagai suatu upaya pengendalian terhadap tingkah laku manusia atau masyarakat dengan aturan atau pembatasan tertentu. Regulasi diamanatkan oleh negara agar terciptanya kehidupan yang aman, damai, adil dan sejahtera.

Ruang lingkup peraturan perundang-undangan telah ditentukan dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Dalam Pasal 7 Ayat (1) disebutkan mengenai jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan, yaitu Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945; Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang; Peraturan Pemerintah; Peraturan Presiden; serta Peraturan Daerah.

⁴¹ Maria Farida Indrati S. 2007. *Ilmu Perundang-undangan: Jenis, Fungsi, dan Materi Muatan*. Yogyakarta: Kanisius. hlm. 12

B. Konsep Kebijakan

Kebijakan dipelajari dalam ilmu kebijakan (*policy science*), yaitu ilmu yang berorientasi kepada masalah kontekstual, multi disiplin, dan bersifat normatif, serta dirancang untuk menyoroti masalah fundamental yang sering diabaikan, yang muncul ketika warga negara dan penentu kebijakan menyesuaikan keputusannya dengan perubahan-perubahan sosial dan transformasi politik untuk melayani tujuan-tujuan demokrasi.⁴²

Kebijakan adalah aturan tertulis yang merupakan keputusan formal organisasi, yang bersifat mengikat, yang mengatur perilaku dengan tujuan untuk menciptakan tata nilai baru dalam masyarakat. Kebijakan akan menjadi rujukan utama para anggota organisasi atau anggota masyarakat dalam berperilaku.

Kebijakan pada umumnya bersifat problem solving dan proaktif. Berbeda dengan Hukum (Law) dan Peraturan (Regulation), kebijakan lebih bersifat adaptif dan interaktif, meskipun kebijakan juga mengatur “apa yang boleh, dan apa yang tidak boleh”. Kebijakan juga diharapkan dapat bersifat umum tetapi tanpa menghilangkan ciri lokal yang spesifik.

Kebijakan harus memberi peluang diinterpretasikan sesuai kondisi spesifik yang ada. Kebijakan adalah aturan tertulis hasil keputusan formal organisasi. Contoh kebijakan adalah: (1) Undang-Undang, (2) Peraturan

⁴² <http://pustaka.pu.go.id/new/artikel-detail.asp?id=284> (Terakhir dikunjungi 24 Juli 2013)

Pemerintah, (3) Keppres, (4) Kepmen, (5) Perda, (6) Keputusan Bupati, dan (7) Keputusan Direktur.⁴³

Kebijakan merupakan rangkaian konsep dan asas yang menjadi pedoman dan dasar rencana dalam pelaksanaan suatu pekerjaan, kepemimpinan, dan cara bertindak dalam suatu pemerintahan, organisasi atau lembaga tertentu yang tanpa menggunakan sanksi demi mencapai tujuan tertentu.

Menurut Suharno, ciri-ciri khusus yang melekat pada kebijakan publik bersumber pada kenyataan bahwa kebijakan itu dirumuskan. Ciri-ciri kebijakan publik antara lain:

- a. Kebijakan publik lebih merupakan tindakan yang mengarah pada tujuan daripada sebagai perilaku atau tindakan yang serba acak dan kebetulan. Kebijakan-kebijakan publik dalam system politik modern merupakan suatu tindakan yang direncanakan.
- b. Kebijakan pada hakekatnya terdiri atas tindakan-tindakan yang saling berkait dan berpola yang mengarah pada tujuan tertentu yang dilakukan oleh pejabat-pejabat pemerintah dan bukan merupakan keputusan yang berdiri sendiri. Kebijakan tidak cukup mencakup keputusan untuk membuat undang-undang dalam bidang tertentu, melainkan diikuti pula dengan keputusan-keputusan yang bersangkutan paut dengan implementasi dan pemaksaan pemberlakuan.

⁴³ <http://become-teacher.blogspot.com/2013/05/pengertian-kebijakan.html> (terakhir dikunjungi 22 Juli 2013)

- c. Kebijakan bersangkut paut dengan apa yang senyatanya dilakukan pemerintah dalam bidang tertentu.
- d. Kebijakan publik mungkin berbentuk positif, mungkin pula negatif, kemungkinan meliputi keputusan-keputusan pejabat pemerintah untuk tidak bertindak atau tidak melakukan tindakan apapun dalam masalah-masalah dimana justru campur tangan pemerintah diperlukan.

Riant Nugroho membagi jenis-jenis kebijakan publik berdasarkan 3 kategori. *Pertama* berdasarkan pada makna dari kebijakan publik. Berdasarkan maknanya, maka kebijakan publik adalah hal-hal yang diputuskan Pemerintah untuk dikerjakan dan hal-hal yang diputuskan Pemerintah untuk tidak dikerjakan atau dibiarkan. Kebijakan publik berdasar makna kebijakan publik dengan demikian terdiri dua jenis, yakni: kebijakan hal-hal yang diputuskan pemerintah untuk dikerjakan dan kebijakan atau hal-hal yang diputuskan pemerintah untuk tidak dikerjakan atau dibiarkan. *Kedua*, pembagian jenis kebijakan publik yang didasarkan pada lembaga pembuat kebijakan publik tersebut. Pembagian menurut kategori ini menghasilkan tiga jenis kebijakan publik. Kesatu, kebijakan publik yang dibuat oleh legislatif. Kebijakan publik ini disebut pula sebagai kebijakan publik tertinggi. Hal ini mendasarkan teori *Politica* yang diajarkan oleh Montesquieu pada abad pencerahan di Perancis abad 17. Demokrasi adalah sebuah suasana dimana seorang penguasa dipilih bukan atas dasar kelahiran atau kekerasan, namun atas

dasar sebuah kontrak yang dibuat bersama melalui mekanisme pemilihan umum baik langsung atau tidak langsung dan siapa pun yang berkuasa harus membuat kontrak sosial dengan rakyatnya.⁴⁴ Kebijakan publik adalah kontrak sosial itu sendiri. Kedua kebijakan publik yang dibuat dalam bentuk kerjasama antara legislatif dengan eksekutif. Model ini bukan menyiratkan ketidakmampuan legislatif, namun mencerminkan tingkat kompleksitas permasalahan yang tidak memungkinkan legislatif bekerja sendiri. Di Indonesia produk kebijakan publik yang dibuat oleh kerjasama kedua lembaga ini adalah undang-undang di tingkat nasional dan peraturan daerah di tingkat nasional untuk hal-hal tertentu yang bersifat sementara sampai UU-nya dibuat. Bahkan di Indonesia yang mengesahkan UU adalah Presiden. UU sendiri disahkan setelah ada persetujuan dari legislatif dan eksekutif. Dalam hal setelah persetujuan setelah 30 hari eksekutif tidak segera mengesahkan, maka sesuai dengan Pasal 20 ayat 5 UUD 1945, maka Rancangan UU tersebut dianggap sah dengan sendirinya. Di sini tampak bahwa keluaran legislatif relatif lebih tinggi daripada eksekutif. *Ketiga*, kebijakan publik yang dibuat oleh eksekutif saja. Di dalam perkembangannya, peran eksekutif tidak cukup hanya melaksanakan kebijakan yang dibuat legislatif, karena dengan semakin meningkatnya kompleksitas permasalahan kehidupan bersama sehingga diperlukan kebijakan-kebijakan publik pelaksanaan yang berfungsi sebagai turunan dari kebijakan publik di atasnya. Di Indonesia

⁴⁴ Riant Nugroho, 2004, *Kebijakan Publik, Formulasi, Implementasi dan Evaluasi*, Jakarta: PT Gramedia, hlm 60

ragam kebijakan publik yang ditangani eksekutif bertingkat sebagai berikut: (1) Peraturan Pemerintah, (2) Keputusan Presiden (keppres), (3) Keputusan Menteri (Kepmen) atau Lembaga Pemerintah Nondepartemen, (4) dan seterusnya, misalnya Instruksi Menteri. Sedangkan di tingkat daerah terdapat: (1) Keputusan Gubernur dan bertingkat keputusan Dinas-Dinas di bawahnya, (2) Keputusan Bupati, (3) Keputusan walikota dan bertingkat keputusan dinas-dinas di bawahnya. Pembagian jenis kebijakan publik kategori ketiga didasarkan pada karakter dari kebijakan publik yang sebenarnya merupakan bagian dari kebijakan publik yang sebenarnya merupakan bagian dari kebijakan publik tertulis formal. Di sini kebijakan publik dibagi menjadi dua yaitu: Pertama, regulasi versus de-regulatif, atau restriktif versus non restriktif; dan kedua, alokatif versus distributif atau redistributif. Kebijakan publik jenis pertama adalah kebijakan yang menetapkan hal-hal yang dibatasi dan hal-hal yang dibebaskan dari pembatasan-pembatasan. Sebagian besar kebijakan publik berkenaan dengan hal-hal yang regulatif/ restriktif dan regulatif nonrestriktif. Kebijakan publik jenis kedua, kebijakan alokatif dan distributif. Kebijakan kedua ini biasanya berupa kebijakan-kebijakan yang berkenaan dengan anggaran atau keluaran publik.⁴⁵

C. Konsep Hak Menguasai Negara

Istilah “*dikuasai oleh negara*” dalam pasal 33 UUD 1945 merupakan suatu pengertian yang belum ditafsirkan secara khusus dalam

⁴⁵ Riant Nugroho, hlm, 54-57

penjelasannya, untuk dapat mengetahui pengertian “*dikuasai oleh negara*”, maka dapat dilakukan terlebih dahulu penerjemahannya secara etimologis.

Dikuasai negara (kalimat pasif) mempunyai padanan arti Negara Menguasai atau Penguasaan Negara (kalimat aktif). Pengertian kata “menguasai” ialah berkuasa atas (sesuatu), memegang kekuasaan atas (sesuatu)”, sedangkan pengertian kata “penguasaan” berarti: proses, cara, perbuatan menguasai atau mengusahakan”.⁴⁶

Pasal 33 UUD 1945 adalah pasal yang dikenal sebagai pasal ideologi dan politik ekonomi Indonesia , karena didalamnya memuat ketentuan tentang hak penguasaan negara atas:

- Cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak; dan
- Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya yang harus Dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.

Adapun ruang lingkup pengaturannya, Hak Menguasai Negara berlaku atas semua tanah yang ada di Indonesia, baik itu tanah yang belum dihaki, juga tanah yang telah dihaki oleh perseorangan. Terhadap tanah yang belum dihaki perseorangan, Hak Menguasai Negara melahirkan istilah “tanah yang dikuasai langsung oleh negara,” atau kemudian disebut secara singkat sebagai “tanah negara”. Sedangkan tanah yang telah dihaki

⁴⁶Departemen Pendidikan dan Kebudayaan, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, edisi kedua (Jakarta: 1955).h. 533

perseorangan disebut “tanah yang dikuasai tidak langsung oleh negara”, atau “tanah negara tidak bebas.” Kewenangan terhadap tanah yang sudah dihaki perseorangan ini pada dasarnya bersifat pasif, kecuali jika tanah itu dibiarkan tidak diurus/ditelantarkan. Sehingga Negara dapat mengaturnya supaya produktif.⁴⁷

Beberapa poin penting dari Hak Menguasai Negara ini adalah bahwa:

- a. Lahir dalam konteks anti imperialisme, anti kapitalisme dan anti feodalisme;
- b. Sebagai penghapusan terhadap asas domein Negara yang dimanfaatkan Pemerintah kolonial untuk mengambilalih kepemilikan rakyat dan kemudian menyewakan atau menjualnya kepada pengusaha asing atau partikelir;
- c. Sebagai sintesa antara individualisme dan kolektivisme/sosialisme;
- d. Penguasaan ini lebih bersifat mengatur dan menyelenggarakan (publik), untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat (sebagai pertanggungjawaban);
- e. Dibatasi oleh Konstitusi;
- f. Penyelenggaraan HMN adalah untuk kesejahteraan umum, dapat didelegasikan kepada daerah atau masyarakat hukum adat, tetapi tidak kepada swasta.

⁴⁷ Iman Soetikno, 1994, *Politik Agraria Nasional*, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta, h. 53

Penafsiran mengenai konsep penguasaan negara terhadap Pasal 33 UUD 1945 juga dapat kita cermati dalam Putusan Mahkamah Konstitusi mengenai kasus-kasus pengujian undang-undang terkait dengan sumber daya alam. Mahkamah dalam pertimbangan hukum Putusan Perkara UU Migas, UU Ketenagalistrikan, dan UU Sumber Daya Air (UU SDA) menafsirkan mengenai Hak Menguasai Negara (HMN) bukan dalam makna negara memiliki tetapi dalam pengertian bahwa negara hanya merumuskan kebijakan (*beleid*), melakukan pengaturan (*regelendaad*), melakukan pengurusan (*berstuursdaad*), melakukan pengelolaan (*beheersdaad*), dan melakukan pengawasan (*toezichhoudendaad*). Dengan demikian makna HMN terhadap cabang-cabang produksi yang penting dan menguasai hajat hidup orang banyak, serta terhadap sumber daya alam, tidak menafikkan kemungkinan perorangan atau swasta berperan, asalkan lima peranan negara/pemerintah sebagaimana tersebut diatas masih tetap dipenuhi dan sepanjang pemerintah serta pemerintah daerah memang tidak atau belum mampu melaksanakannya.

Beberapa hal yang perlu ditinjau tentang teori kekuasaan negara, diantaranya adalah menurut Van Vollenhoven, negara sebagai organisasi tertinggi dari bangsa yang diberi kekuasaan untuk mengatur segala-segalanya dan negara berdasarkan kedudukannya memiliki kewenangan untuk peraturan hukum.⁴⁸ Dalam hal ini kekuasaan negara selalu dihubungkan dengan teori kedaulatan. Sedangkan menurut J.J Rousseau

⁴⁸ Notonagoro, *Politik Hukum dan Pembangunan Agraria*, (Jakarta: Bina Aksara, 1984), h.99

menyebutkan bahwa kekuasaan negara sebagai suatu badan atau organisasi rakyat bersumber dari hasil perjanjian masyarakat (*contrac Social*) yang esensinya merupakan suatu kekuasaan pribadi dan milik setiap individu.⁴⁹ Dalam hal ini pada hakikatnya kekuasaan bukan kedaulatan, namun kekuasaan negara itu juga bukanlah kekuasaan tanpa batas, sebab ada beberapa ketentuan hukum yang mengikat dirinya seperti hukum alam dan hukum Tuhan serta yang umum pada semua bangsa yang dinamakan *Leges Imperii*.⁵⁰

Sejalan dengan kedua teori diatas, maka secara teoritik kekuasaan negara atas sumber daya alam bersumber dari rakyat yang dikenal dengan hak bangsa. Negara dalam hal ini, dipandang sebagai yang memiliki karakter sebagai suatu lembaga masyarakat umum, sehingga kepadanya diberikan wewenang atau kekuasaan untuk mengatur, mengurus dan memelihara (mengawasi) pemanfaatan seluruh potensi sumber daya alam yang ada dalam wilayahnya secara intensif.

Keterkaitan dengan hak penguasaan negara dengan sebesar-besarnya kemakmuran rakyat akan mewujudkan kewajiban negara sebagai berikut:

- (a) Segala bentuk pemanfaatan (bumi dan air) serta hasil yang didapat (kekayaan alam), harus secara nyata meningkatkan kemakmuran dan kesejahteraan masyarakat.

⁴⁹ R. Wiratno, dkk. *Ahli-Ahli Pikir Besar tentang Negara dan Hukum* (Jakarta: PT Pembangunan, 1958), h. 176

⁵⁰ Undang-Undang Dasar Negara Yang Memuat Ketentuan-Ketentuan Kepada Siapa Kekuasaan Itu Diserahkan Dan Batas-Batas Pelaksanaannya

(b) Melindungi dan menjamin segala hak-hak rakyat yang terdapat didalan atau diatas bumi, air dan berbagai kekayaan alam tertentu yang dapat dihasilkan secara langsung atau dinikmati langsung oleh rakyat.

(c) Mencegah segala tindakan dari pihak manapun yang akan menyebabkan rakyat tidak mempunyai kesempatan atau akan kehilangan haknya dalam menikmati kekayaan alam.

Ketiga kewajiban diatas menjelaskan segala jaminan bagi tujuan hak penguasaan negara atas sumber daya alam yang sekaligus memberikan pemahaman bahwa dalam hak penguasaan itu, negara hanya melakukan pengurusan (*berstuursdaad*) dan pengolahan (*beheersdaad*), tidak untuk melakukan *eingendaad*.

Berikut ini adalah beberapa rumusan pengertian, makna dan substansi “dikuasai oleh negara” sebagai dasar untuk mengkaji hak penguasaan negara antara lain yaitu:

- Mohammad Hatta merumuskan tentang pengertian dikuasai oleh negara adalah dikuasai oleh negara tidak berarti negara sendiri menjadi pengusaha, usahawan atau ordernemer. Lebih tepat dikatakan bahwa kekuasaan negara terdapat pada membuat peraturan guna kelancaran jalan ekonomi, peraturan yang melarang pula penghisapan orang yang lemah oleh orang yang bermodal.

- Muhammad Yamin merumuskan pengertian dikuasai oleh negara termasuk mengatur dan/atau menyelenggarakan terutama untuk memperbaiki dan mempertinggi produksi dengan mengutamakan koperasi
- Panitia Keuangan dan Perekonomian bentukan Badan Penyelidik Usaha-Usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia (BPUPKI) yang diketuai oleh Mohammad Hatta merumuskan pengertian dikuasai oleh negara sebagai berikut:
 - (1) Pemerintah harus menjadi pengawas dan pengatur dengan berpedoman keselamatan rakyat;
 - (2) Semakin besarnya perusahaan dan semakin banyaknya jumlah orang yang menggantungkan dasar hidupnya karena semakin besar mestinya persertaan pemerintah;
 - (3) Tanah ... haruslah di bawah kekuasaan negara; dan
 - (4) Perusahaan tambang yang besar ... dijalankan sebagai usaha negara.
- Bagir Manan merumuskan cakupan pengertian dikuasai oleh negara atau hak penguasaan negara, sebagai berikut:
 - (1) Penguasaan semacam pemilikan oleh negara, artinya negara melalui Pemerintah adalah satu-satunya pemegang wewenang untuk menentukan hak wewenang atasnya, termasuk di sini bumi, air, dan kekayaan yang terkandung di dalamnya,

- (2) Mengatur dan mengawasi penggunaan dan pemanfaatan,
- (3) Penyertaan modal dan dalam bentuk perusahaan negara untuk usaha-usaha tertentu.

Dalam kerangka penguasaan negara atas pertambangan mengandung pengertian: negara memegang kekuasaan untuk menguasai dan mengusahakan segenap sumber daya bahan galian yang terdapat dalam bumi dengan maksud kata-kata dikuasai oleh negara yang tertuju kepada objek-objek penguasaan dalam Pasal 33 ayat (2) dan (3) UUD 1945, sedangkan pengertian hak menurut Apeldoorn, yaitu kekuasaan (*macht*) yang teratur oleh hukum yang berdasarkan kesusilaan (*zadelijkheid, moraal*). Tetapi kekuasaan semata-mata bukanlah hak. Hanya kekuasaan yang dibenarkan oleh hukum (*hetrecht in zijn-veroorlovene gedaante*) saja yang dijadikan dasar bagi adanya hak untuk mengatur oleh negara.

Apabila pengertian penguasaan dikaitkan dengan pengertian hak, maka hak penguasaan tertuju kepada Negara sebagai subyek hukum (memiliki hak dan kewajiban). Dari hal ini, hak penguasaan negara dapat dipahami bahwa di dalamnya terdapat sejumlah kewajiban dan tanggung jawab yang bersifat publik.

Hak Menguasai Negara merupakan konsep suatu organisasi dari kekuasaan seluruh rakyat, sehingga kekuasaan berada ditangan negara. Jadi negara memiliki hak menguasai melalui fungsi untuk mengatur dan mengurus.

Bila kita kaitkan dengan konsep negara kesejahteraan dan fungsi negara menurut W. Friedmann, maka dapat kita temukan kajian kritis sebagai berikut:

1. Hak penguasaan negara yang dinyatakan dalam Pasal 33 Undang-Undang Dasar 1945 memposisikan negara sebagai pengatur dan penjamin kesejahteraan rakyat. Fungsi negara itu tidak dapat dipisahkan satu dengan lainnya, artinya melepaskan suatu bidang usaha atas sumber daya alam kepada koperasi, swasta harus disertai dengan bentuk-bentuk pengaturan dan pengawasan yang bersifat khusus, karena itu kewajiban mewujudkan sebesar-besarnya kemakmuran rakyat tetap dapat dikendalikan oleh negara.
2. Hak penguasaan negara dalam Pasal 33 Undang-Undang Dasar 1945, membenarkan negara untuk mengusahakan sumber daya alam yang berkaitan dengan public utilities dan public services. Atas dasar pertimbangan filosofis (semangat dasar dari perekonomian ialah usaha bersama dan kekeluargaan), strategis (kepentingan umum), politik (mencegah monopoli dan oligopoli yang merugikan perekonomian negara), ekonomi (efisiensi dan efektifitas), dan demi kesejahteraan umum dan sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.⁵¹

Sesuai dengan pendapat diatas maka dapat disimpulkan bahwa segala yang berkenaan dengan kekayaan alam (sumber daya alam) di bumi Indonesia yang berkaitan dengan kehidupan orang banyak, kesejahteraan

⁵¹ Tri Hayati, dkk, *Konsep Penguasaan Negara di Sektor Sumber Daya Alam berdasarkan Pasal 33 UUD 1945*, Sekretariat Jenderal MKRI dan CLGS FHUI, Jakarta, 2005, hlm. 17

rakyat, kemashlahatan umum, serta penting bagi hajat hidup orang banyak, maka pengertian dari hak penguasaan negara ialah Negara melalui pemerintah memiliki kewenangan untuk menentukan penggunaan, pemanfaatan dan hak atas sumber daya alam dalam lingkup mengatur, mengurus, mengelola, dan mengawasi pengelolaan dan pemanfaatan sumber daya alam tersebut.

Makna hak menguasai negara tersebut diartikan sebagai Negara memiliki kewenangan terhadap pemanfaatan kekayaan sumber daya alam demi memenuhi hajat hidup orang banyak. Kewenangan Hak Menguasai Negara tersebut dipahami dalam kerangka hubungan antara Negara dengan bumi, air dan kekayaan alam di dalamnya sebagai hubungan penguasaan, bukan hubungan pemilikan seperti di Negara Barat maupun di negara – negara komunis. Negara dalam hal ini sebagai Badan Penguasa yang pada tingkatan tertinggi berwenang mengatur pemanfaatan tanah dalam arti luas serta menentukan dan mengatur hubungan hukum dan perbuatan hukum berkenaan dengan tanah. Sebagai penerima kuasa, maka Negara harus mempertanggung jawabkannya kepada masyarakat sebagai pemberi kuasa.

BAB IV

KAJIAN HUKUM REGULASI TATA KELOLA MINYAK DAN GAS

BERDASARKAN HAK MENGUASAI NEGARA PADA

PASAL 33 AYAT 3 UUD 1945 (AMANDEMEN KE-4)

A. Pelaksanaan Regulasi Tata Kelola Migas Di Indonesia

1. UU No. 44 Prp tahun 1960

Kelahiran Lembaga Minyak dan Gas Bumi, atau disingkat LEMIGAS, merupakan perwujudan keinginan Pemerintah untuk memiliki suatu badan yang menghimpun pengetahuan teknik tentang perminyakan dan dapat menyediakan data dan informasi yang diperlukan sebagai bahan pertimbangan bagi para pengambil keputusan. Kebutuhan ini muncul sebagai konsekuensi langsung dari diundangkannya Undang-Undang Migas yang pertama di Republik Indonesia, yaitu Undang-Undang No. 44 Prp Tahun 1960 tentang Pertambangan Minyak dan Gas Bumi yang murni berlandaskan Undang-Undang Dasar 1945, khususnya Pasal 33 ayat (3) yang berbunyi: “Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh Negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat”. Penjabarannya dalam Undang-Undang No. 44 Prp Tahun 1960 tersebut ditemukan pada Pasal 2 yang menegaskan bahwa: “Segala bahan galian minyak dan gas bumi yang ada di dalam wilayah

hukum pertambangan Indonesia merupakan kekayaan nasional yang dikuasai oleh Negara”.⁵²

Sejak diberlakukannya UU No. 44 Prp. Tahun 1960 tentang Pertambangan Minyak dan Gas Bumi, Undang-undang Nomor 15 Tahun 1962 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang Nomor 2 Tahun 1962 tentang Kewajiban Perusahaan Minyak Memenuhi Kebutuhan Dalam Negeri, dan Undang-undang Nomor 8 Tahun 1971 tentang Perusahaan Pertambangan Minyak dan Gas Bumi Negara, Indonesia mampu menasionalisasikan lapangan-lapangan migas yang dikuasai asing sejak sebelum merdeka. Namun, meskipun telah merdeka dan memiliki undang-undang, Indonesia masih belum berdaulat. Hal ini disebabkan oleh masih tunduk atau tidak kuatnya pemerintah dalam menghadapi perusahaan-perusahaan asing, serta banyaknya pemburu rente.⁵³

Pengelolaan migas nasional harus merujuk pada amanat Pasal 33 UUD 1945 agar pemanfaatannya dinikmati sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat. Maka disimpulkan perlu dibuatnya suatu Undang-Undang dan berbagai peraturan terkait yang konsisten. “Indonesia memiliki UU mengelola migas setelah 15 tahun merdeka, yaitu UU No. 44 Prp Tahun 1960. Lalu diterbitkan UU pendukungnya UU No. 8 Tahun

⁵² Kementrian ESDM, *Sejarah Lembaga Minyak dan Gas*, Badan Penelitian dan Pengembangan Energi dan Sumber Daya Mineral

⁵³ Wahyuni Lestari, FE UI, 2009

1971 tentang Perusahaan Pertambangan Minyak dan Gas Negara (PERTAMINA).

2. Undang-undang No.8 Tahun 1971 Tentang PERTAMINA

PERTAMINA adalah perusahaan minyak dan gas bumi yang dimiliki Pemerintah Indonesia (*National Oil Company*), yang berdiri sejak tanggal 10 Desember 1957 dengan nama PT PERMINA. Pada tahun 1961 perusahaan ini berganti nama menjadi PN PERMINA dan telah merger dengan PN PERTAMIN, tahun 1968 namanya berubah menjadi PN PERTAMINA. Dengan bergulirnya Undang-Undang No.8 Tahun 1971 sebutan perusahaan menjadi PERTAMINA.

Prinsip-prinsip dasar yang diatur dalam UU tersebut adalah:

- a. PERTAMINA didirikan untuk menjalankan pengusahaan migas yang meliputi kegiatan eksplorasi, produksi, pemurnian dan pengolahan, pengangkutan dan penjualan serta bidang-bidang lain sepanjang berhubungan dengan pertambangan migas. PERTAMINA menguasai dari sektor hulu sampai sektor hilir.
- b. PERTAMINA diberikan kuasa pertambangan atas seluruh wilayah hukum pertambangan Indonesia, sejauh menyangkut migas.
- c. PERTAMINA dapat bekerjasama dengan pihak lain dalam menjalankan pengusahaan eksplorasi dan eksploitasi pertambangan migas dalam bentuk *Production Sharing Contract*.

d. Diaturnya struktur perusahaan, permodalan, kepengurusan, dan pembukuan sedemikian rupa sehingga dapat menjamin penyelenggaraan perusahaan pertambangan migas.

Prinsip-prinsip itu memberikan wewenang yang sangat luas bagi PERTAMINA. Ini dimaksudkan agar PERTAMINA dapat mengemban amanat Pasal 33 UUD 1945 dengan optimal. Dalam sektor hulu, operasi pelaksanaan perusahaan pertambangan migas khususnya kegiatan eksplorasi dan eksploitasi, PERTAMINA bekerja sama dengan pihak asing dalam perjanjian dengan model *Production Sharing Contract*.

Prinsip-prinsip kerjasama dalam *Production Sharing Contract* adalah antara lain:

- PERTAMINA bertanggung jawab atas manajemen operasi;
- Kontraktor menyediakan seluruh dana dan teknologi yang dibutuhkan dalam operasi perminyakan;
- Kontraktor menanggung biaya dan resiko operasi;
- Kontraktor akan memperoleh kembali seluruh biaya operasi setelah produksi komersial (*cost recovery*);
- Hasil produksi setelah dikurangi biaya operasi dibagi antara negara dan kontraktor (bagi hasil);
- Kontraktor wajib mengembalikan sebagian wilayah kerjanya kepada Negara (*relinquishment*);
- Seluruh barang operasi yang dibeli kontraktor menjadi aset PERTAMINA setelah tiba di wilayah pabean Indonesia;

- Kepemilikan atas minyak yang dihasilkan berada di tangan negara;
- Kontraktor wajib membayar pajak penghasilan langsung kepada pemerintah Indonesia;
- Kontraktor wajib menyisihkan sebagian hak dari bagian bagi hasil migasnya untuk memenuhi kebutuhan migas dalam negeri Indonesia (DMO / *Domestic Market Obligation*).⁵⁴

Fenomena Perubahan PERTAMINA Menuju Bentuk Perseroan Terbatas (PT) Ditinjau dari Model Perubahan kurt, pendekatan klasik yang dikemukakan oleh Kurt Lewin mencakup tiga langkah, yaitu:

1. *Unfreezing*, merupakan suatu proses penyadaran tentang perlunya atau adanya kebutuhan untuk berubah.

Dengan bentuk badan hukum PERTAMINA menjadi Perusahaan Negara (PN) menyebabkan PERTAMINA memiliki peran dwifungsi yaitu sebagai regulator dan sekaligus menjadi *player*. Hal ini menyebabkan PERTAMINA bertindak sesukanya dan tidak terkontrol sehingga utang PERTAMINA sempat membengkak mencapai US\$ 9-10 Milyar. Selanjutnya pada pertengahan tahun 1980-an, Pemerintah cenderung membatasi ruang gerak PERTAMINA sehingga menyebabkan perusahaan tersebut tidak bisa berbuat apa-apa dan berkembang tanpa ada rencana dari Pemerintah. Selain itu PERTAMINA juga hanya boleh mengembangkan

⁵⁴ *Ibid*, h.19

BBM untuk memenuhi kebutuhan BBM dalam negeri dan tidak bisa mengembangkan usaha yang benar-bear bernilai tinggi.

Akibat dari pengalaman ini muncul dorongan dari dalam internal PERTAMINA agar dapat mengembangkan sayap perusahaannya dengan hanya menjalankan peran sebagai player saja dan menyeimbangkan operasionalnya baik antara hulu maupun hilir. Hal ini diperkuat dengan adanya kesadaran dari Pemerintah untuk mengeluarkan kebijakan yang mengubah status hukum PERTAMINA menjadi perseroan terbatas.

2. *Changing*, merupakan langkah tindakan, baik memperkuat *driving forces* maupun memperlemah *resistances*.

Adanya perubahan ini disambut antusias oleh pihak PERTAMINA. PERTAMINA menepis semua halangan yang muncul terhadapnya tentang adanya issue negatif atau adanya agenda tersembunyi di balik perubahan ini. Perubahan status PERTAMINA ditanggapi dengan adanya perubahan pula pada struktur organisasinya, pembentukan visi baru yaitu menjadi perusahaan minyak yang berkelas duniis, *go international*. Perubahan juga terjadi pada pencapaian tingkat kepuasan pelanggan dalam bentuk perbaikan bidang jasa pelayanan dan renovasi SPBU-SPBU PERTAMINA

3. *Refreezing*. Membawa kembali kepada keseimbangan yang baru.

Semua aktivitas rencana perubahan tersebut membawa PERTAMINA pada peningkatan efektivitas dan efisiensi perusahaan.

Pengolahan Kinerja PERTAMINA mengalami peningkatan tiap tahunnya, misalnya terjadi peningkatan produksi minyak sebanyak 7,2 % pada tahun 2007 dibandingkan tahun sebelumnya. Peningkatan penerimaan *award* pada berbagai bidang kerja PERTAMINA pun juga telah berhasil diperolehnya. Selain itu, perubahan yang terjadi pada PERTAMINA sudah dapat diterima baik oleh internal PERTAMINA maupun eksternal (pelanggan).⁵⁵

3. UU No. 22 tahun 2001 Tentang Minyak Dan Gas Bumi

Yang menjadi dasar atas lahirnya UU Migas No.22 tahun 2001 tentang Minyak dan Gas Bumi ialah karena tidak efisiennya kinerja PERTAMINA dalam mengelola sektor migas.

Terlibatnya isu atas ketidakefisienan kinerja PERTAMINA, hal ini terlihat dengan banyaknya kebocoran finansial, isu monopoli, sehingga timbul ide pembentukan sebuah perusahaan migas nasional yang bertaraf dunia yang mampu bersaing dengan perusahaan-perusahaan dari negara lain. Hal-hal inilah yang kemudian mendasari dikeluarkannya UU Migas tahun 2001.⁵⁶ Salah satu hal utama sebagai konsekuensi pengesahan UU 22/2001 ini adalah perlu dibentuknya adanya Badan Pelaksana (dibentuk BPMIGAS) dan Badan Pengatur (dibentuk BPHMIGAS) serta perubahan bentuk PERTAMINA menjadi persero.⁵⁷

⁵⁵Wibowo. 2006. *Manajemen Perubahan*. Jakarta: PT RajaGrafindo Persada, hlm.140

⁵⁶Wahyuni Lestari, Fe Ui, 2009

⁵⁷<http://rovicky.wordpress.com/2012/11/16/perkembangan-tata-kelola-migas-di-indonesia-1900-2012/> (terakhir dikunjungi 06 april 2013)

Badan Pelaksana Kegiatan Usaha Hulu Minyak dan Gas Bumi (disingkat: BPMIGAS) adalah lembaga yang dibentuk Pemerintah Republik Indonesia pada tanggal 16 Juli 2002 sebagai pembina dan pengawas Kontraktor Kontrak Kerja Sama (KKKS) di dalam menjalankan kegiatan eksplorasi, eksploitasi dan pemasaran migas Indonesia. Dengan didirikannya lembaga ini melalui UU No 22/2001 tentang Minyak dan Gas Bumi serta PP No 42/2002 tentang BPMIGAS, masalah pengawasan dan pembinaan kegiatan Kontrak Kerja Sama yang sebelumnya dikerjakan oleh PERTAMINA selanjutnya ditangani langsung oleh BPMIGAS sebagai wakil pemerintah.

Dalam menjalankan tugas, memiliki wewenang⁵⁸:

1. Membina kerja sama dalam rangka terwujudnya integrasi dan sinkronisasi kegiatan operasional KKKS
2. Merumuskan kebijakan atas anggaran dan program kerja KKKS
3. Mengawasi kegiatan utama operasional kontraktor KKKS
4. Membina seluruh aset KKKS yang menjadi milik Negara
5. Melakukan koordinasi dengan pihak dan/atau instansi terkait yang diperlukan dalam pelaksanaan Kegiatan Usaha Hulu

Pada prinsipnya Undang-undang baru ini berusaha mengembalikan kuasa pertambangan kepada Negara, dalam hal ini pemerintah sehingga pelaksanaan perusahaan migas juga dikembalikan kepada negara pertambangan minyak dan gas bumi.

⁵⁸ Undang-undang No.22 Tahun 2001 tentang *Minyak dan Gas Bumi*

Pada perkembangannya, UU ini pun tidak mampu menjawab pertanyaan Bangsa Indonesia. Dimana, seharusnya negara dalam hal sebagai pemegang kuasa atas kekayaan alam yang dipergunakan demi kepentingan hajat hidup orang banyak juga tidak terpenuhi. Bahkan Undang-undang ini telah merampas kedaulatan migas yang terdapat pada UU No 44 Prp/1960 dan UU No 8/1971. Maka putusan Mahkamah Konstitusi pada 13 November 2012, yang membatalkan beberapa pasal didalam UU tersebut yang berkaitan dengan kebijakan terhadap pelaksanaan tata kelola Migas, diantaranya:

1. Pasal 1 angka 23, pasal 4 ayat (3), pasal 41 ayat (2), pasal 44, pasal 45, pasal 48 ayat (1), pasal 59 huruf a, pasal 61, dan pasal 63 Undang-undang No. 22 Tahun 2001 tentang minyak dan Gas Bumi bertentangan dengan UUD 1945,
2. Pasal 1 angka (23), pasal 4 ayat (3), pasal 41 ayat (2), pasal 44, pasal 45, pasal 48 ayat (1), pasal 59 huruf a, pasal 61 dan pasal 63 tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat.⁵⁹

Tiga hal menjadi dasar pertimbangan Mahkamah Konstitusi dalam memutuskan perkara, *Pertama*, pemerintah tidak bisa secara langsung mengelola atau menunjuk perusahaan untuk mengelola sumber migas, *Kedua*, setelah BP Migas meneken kontrak kerja sama, negara kehilangan kebebasan untuk mengeluarkan kebijakan yang bertentangan dengan isi kontrak, dan *Ketiga*, negara tidak bisa memaksimalkan keuntungan untuk

⁵⁹ Putusan MK Nomor 36/PUU-X/2012, h.116

kemakmuran rakyat karena adanya prinsip persaingan usaha yang sehat, wajar, dan transparan.

4. Perpres No.9 Tahun 2013

Peraturan yang berlaku hingga hari ini adalah dibentuknya Satuan Khusus Kerja (SKK) pelaksana kegiatan hulu Migas yang didasari oleh Perpres No.9 Tahun 2013 perubahan dari Perpres No.95 2012 tentang Pengalihan Pelaksanaan Tugas Dan Fungsi Kegiatan Usaha Hulu Minyak dan Gas (SKSP). Selain jika dilihat dari substansi perpres tersebut, yang harus dipahami adalah bentuk hukum yang seharusnya dikeluarkan oleh pemerintah adalah Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perppu), bukan Peraturan Presiden (Perpres).

Pada pasal 2 ayat (2) dalam peraturan ini menjelaskan bahwa pelaksanaan tata kelola migas pasca BPMigas ialah berada pada SKK Migas, dengan membentuk badan pengawas yang dikepalai oleh Menteri Energi dan Sumber Daya Mineral.⁶⁰

Menurut pengamat perminyakan Kartubi, "BP Migas, SKSP Migas, dan SKK Migas pada hakikatnya "makhluk" yang sama. Ketiganya sama-sama lembaga pemerintah non-bisnis yang tidak bisa menjual sendiri migas milik negara, tetapi harus melalui pihak ketiga, sehingga terbuka peluang bagi para pemburu rente (trader/calo) untuk menyedot uang negara meski lewat mekanisme "tender". Ketiga lembaga pemerintah ini sama-sama tak bisa mengoperasikan lapangan/blok produksi yang sudah

⁶⁰ Perpres No.9 Tahun 2013 Tentang *Penyelenggaraan Pengelolaan Kegiatan Usaha hulu Minyak Dan Gas Bumi*

selesai kontrak sehingga terbuka ruang rekayasa untuk memperpanjang kontrak atau dioper ke kontraktor/pemburu rente yang lain. Ketiganya juga sama-sama jadi pintu bagi tereksposnya aset negara di luar negeri sehingga bisa disita perusahaan minyak internasional bila terjadi dispute. Tata kelola seperti ini jelas melanggar konstitusi karena telah terbukti mengakibatkan hilangnya kedaulatan negara. Juga telah terbukti negara dirugikan secara finansial dalam jumlah sangat besar”.⁶¹

Lahirnya Peraturan Presiden No.9 Tahun 2013, sekali lagi Pemerintah Indonesia telah gagal dalam menentukan kebijakan. Kebijakan yang seharusnya diterbitkan ialah dengan menetapkan suatu peraturan berupa Undang-Undang yang mampu menguasai lahan peminyakan Indonesia oleh Negara Sendiri.

Perpres ini mengarahkan keberadaan SKK Migas dinaungi oleh Menteri yang bersangkutan, yakni Menteri Energi dan Sumber Daya Mineral sebagai ketua dalam komisi kerja yang dibentuk. Melihat pasal-pasal yang terdapat dalam perpres tersebut, mengenai aset ataupun fasilitas dan masalah gaji juga ditentukan oleh Menteri tidak terdapat perbedaan, semau aset atau fasilitas pegawai SKK Migas menggunakan eks fasilitas BPMigas (pasal 15, pasal 16, pasal 17).

Tidak ada yang berubah dari bentuk badan pelaksana tata kelola migas ini, kecuali pada penamaan lembaga yang sebelumnya BPMigas

⁶¹<http://www.migas.esdm.go.id/tracking/berita-kemigasan/detil/271617/0/membenahi-tata-kelola-migas> (terakhir dikunjungi 04 april 2013)

sekarang berubah menjadi SKK Migas, dengan bentuk kerja yang sama (pasal 4), dan tenaga kerja yang sama (pasal 13).

B. Keberadaan SKK Migas Berdasarkan Pada Peran dan Kedudukan Hak Menguasai Negara

Posisi strategis SKK Migas saat ini telah menciderai hak Negara sebagai penguasa terhadap sumber daya alam di Indonesia (Migas). Negara sebagai pemegang kuasa atas segala kekayaan alam yang terkandung di Indonesia, tetap belum berperan sepenuhnya terhadap sektor Migas tersebut.

Berkaitan dengan Pasal 33 UUD 1945 dalam Perubahan Keempat menyatakan sebagai berikut:⁶²

- 1) Perekonomian disusun sebagai usaha bersama berdasarkan atas asas kekeluargaan
- 2) Cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai oleh negara
- 3) Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya dikuasai oleh Negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat

Pasal 33 UUD 1945 adalah pasal yang dikenal sebagai pasal ideologi dan politik ekonomi Indonesia, karena didalamnya memuat ketentuan tentang hak penguasaan negara. .

⁶² Indonesia, *Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945*, Pasal 33

Mengamati buruknya tata kelola perminyakan nasional saat ini, langkah yang seharusnya diperhatikan oleh pemerintah dalam menetapkan kebijakan ialah:

- a) Keberpihakan negara terhadap perusahaan negara dalam pengelolaan sumber daya migas
- b) Menyusun dan menetapkan jauh tentang strategi ketahanan energi
- c) Mempertimbangkan keberadaan SKK Migas sebagai suatu badan pelaksana pengelolaan minyak dan gas bumi yang sesuai dengan amanat UUD 1945
- d) Serta Menetapkan Perppu yang berpihak pada kesejahteraan rakyat sebagai sebuah solusi konkrit

Pasal 33 UUD 1945 merupakan dasar konstitusional hak penguasaan negara atas bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya "Hak Penguasaan Negara" yang berdasarkan konstitusi tersebut "dipergunakan untuk sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat". Kedua aspek itu tidak dapat dipisahkan satu sama lain, keduanya merupakan satu kesatuan sistematis. Hak penguasaan negara merupakan instrumen (bersifat instrumental), sedangkan "dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat" merupakan tujuan (*objectives*).

Hak penguasaan negara dalam pasal 33 Undang-Undang dasar 1945, membenarkan Negara untuk mengusahakan sumber daya alam yang berkaitan dengan public utilities dan public services. Atas dasar pertimbangan filosofi (semangat dasar dari perekonomian ialah usaha

bersama dan kekeluargaan), strategis (kepentingan umum), politik (mencegah monopoli dan oligopoli yang merugikan perekonomian negara), ekonomi (efisiensi dan efektifitas), dan demi kesejahteraan umum dan sebesar-besarnya demi kemakmuran rakyat. Maka, hak penguasaan negara tersebut ialah Negara melalui pemerintah memiliki kewenangan untuk menentukan penggunaan, pemanfaatan, dan hak atas sumber daya alam dalam lingkup mengatur, mengurus, mengelola, dan mengawasi pengelolaan dan pemanfaatan sumber daya alam demi sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat. Oleh karena itu, terhadap sumber daya alam yang penting bagi negara (Migas) dan mengausai hajat hidup orang banyak, karena berkaitan dengan kemashlahatan umum dan pelayanan umum, harus dikuasai Negara dan dijalankan oleh Pemerintah. Dengan landasan bahwa sumber daya alam tersebut harus dinikmati oleh rakyat sebesar-besarnya secara berkeadilan, keterjangkauan, kemakmuran dan kesejahteraan yang adil dan merata.

BAB V

PENUTUP

A. Kesimpulan

Berdasarkan hasil penelitian dan analisa yang penulis lakukan, maka penulis dapat mengambil kesimpulan sebagai berikut:.

1. Pasca reformasi hingga saat ini, perubahan terhadap regulasi/ pengaturan/ undang-undang yang mengatur tentang tata kelola migas, yakni sejak UU No.44 Prp Tahun 1960 tentang Pertambangan Migas Bumi dimana pengelolaannya berada pada Negara (Melalui BUMN) yang didukung oleh Perusahaan Negara (PERTAMINA) dengan dasar hukumnya pada UU No. 8 Tahun 1971, kemudian beralih ke UU No.22 tahun 2012 tentang Minyak dan Gas Bumi, dan terakhir adalah SKK Migas dengan landasan hukum Perpres No.9 tahun 2013 tentang Penyelenggaraan Pengelolaan Kegiatan Usaha Hulu Minyak dan Gas Bumi. Regulasi-regulasi tersebut belum memenuhi amanat konstitusi UUD 1945 pada pasal 33 UUD 1945 amandement ke-4.
2. Keberadaan SKK Migas dalam upaya penyelamatan sektor Migas hanya merupakan perubahan sampul atau cover dari lembaga BP Migas, Negara memiliki wewenang dalam upaya pembentuk kebijakan, mengatur, mengurus, mengelola, dan mengawasi justru tidak berfungsi dalam menjalankan kewenangan tersebut.

B. Saran

Berkaca pada kelemahan-kelemahan yang terdapat dalam aturan/undang-undang mengenai tata kelola Migas di Indonesia, maka penulis sangat mengharapkan agar pemerintah lebih fokus dan memerhatikan kelangsungan terhadap ketahanan energi (migas) untuk masa yang akan datang demi masa depan Indonesia, dengan memperhatikan beberapa hal sebagai berikut:

1. Dengan mengembalikan pengelolaan sumber daya Migas kepada Perusahaan Negara adalah upaya agar memaksimalkan keberpihakan negara terhadap rakyat Indonesia,
2. Negara dalam hal ini pemerintah diharapkan agar menyusun dan menatap jauh kedepan mengenai strategi ketahanan energi,
3. Membentuk peraturan atau undang-undang yang mampu menyelamatkan sektor migas di Indonesia terutama bagi rakyat Indonesia,
4. Menghapus SKK Migas dan segera menetapkan Perppu sebagai sebuah solusi konkrit, serta
5. Kembali pada Tri Sakti Bung Karno (Berdaulat di bidang Politik, Berdikari dibidang Ekonomi dan Berkribadian di Budaya) sebagai landasan adalah satu-satunya cara agar Bangsa Indonesia bebas dari belenggu Asing.

DAFTAR PUSTAKA

- Adrian Sutedi, *Hukum Pertambangan*, cet I, Jakarta: Sinar Grafika, 2011
- Alwi Wahyudi, *Hukum Tata Negara Indonesia Dalam Persfektif Pancasila Pasca Reformasi*, Pustaka Pelajar, 2012
- Aminuddin Ilmar, *Hak Menguasai Negara dalam Privatisasi BUMN*, Jakarta: Penerbit Kencana Pernada Media Group, 2012
- Badan Pusat Statistik Indonesia, *Hasil Sensus Penduduk Tahun 2010: Data Agregat Perprovinsi*, Jakarta: BPS, 2010
- Bartlett III et al, *Pertamina indonesia Nasional Oil* diterjemahkan oleh Mara Karma, Pertamina Perusahaan Minyak Nasional, Jakarta: Inti Idayu Press, 1968
- Departemen Pendidikan dan Kebudayaan, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, edisi kedua, Jakarta: 1955
- Iman Soetiknjo, 1994, *Politik Agraria Nasional*, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta
- Jufrinson A. Sinaga, “*Kajian Kontrak Pengusahaan Migas di Era Undang-Undang Migas No. 22 Tahun 2001*”, Departemen Teknik Perminyakan Fakultas Ilmu Kebumian dan Teknologi Mineral, Institut Teknologi Bandung
- Jimly Asshidiqie, *gagasan Kedaulatan Rakyat Dalam Konstitusi dan Pelaksanaannya di Indonesia*, Ichhtiar Baru-van Hoeve, Jakarta: Pustaka Utama, 1994

Maria Farida Indrati S, *Ilmu Perundang-undangan: Jenis, Fungsi, dan Materi Muatan*, Yogyakarta: Kanisius, 2007

Mochtar Kusumaatmadja (1), *Mining Law*, Bandung: Lembaga Penelitian Hukum dan Kriminologi Universitas Padjajaran, 1974

Mochtar Kusumaatmadja (2), *Perminyakan di Indonesia dan Kontrak Bagi Hasil (Kontrak Bagi Hasil)*, Depok: Pendidikan Lanjutan Hukum dan Gas Bumi Fakultas Hukum Universitas Indonesia Angkatan II, 1994

Moh. Mhafud MD, *Membangun Politik Hukum, Menegakkan Konstitusi*, Jakarta: Rajawali Pers, 2011

Ni'matul Huda, *Hukum Tata Negara Indonesia*, Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 2006

Ni'matul Huda, *Hukumtata Negara Kajian Teoritis dan Yuridis Terhadap Konstitusi Indonesia*, Yogyakarta: Gema Media, 1999

Notonagoro, *Politik Hkum dan Pembangunan Agraria*, Jakarta: Bina Aksara, 1984

Philipus M. Hadjon, *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat Indonesia*, Surabaya: Bina Ilmu, 1987

Riant Nugroho, *Kebijakan Publik, Formulasi, Implementasi dan Evaluasi*, Jakarta: PT Gramedia, 2004

R. Djokopranoto, et.al, *Merajut Karya Mengukir Sejarah- Memoir Alumni Pendidikan Ahli Minyak tentang Peran dan Sumbangsihnya dalam pembangunan Industri Minyak dan Gas Bumi Indonesia*, Jakarta: Ikatan Keluarga Alumni Ahli Minyak, 2009

R. Wiratno, dkk. *Ahli-Ahli Pikir Besar tentang Negara dan Hukum*, Jakarta: PT Pembangunan, 1958

Rudi M. Simamora, *Hukum Minyak dan Gas Bumi*, Jakarta: Djambatan. 2000

Salim (2), *Hukum Pertambangan di Indonesia*, Jakarta: Rajawali Press, 2005

Samboja, *Sejarah Industri Minyak dan gas Bumi di indonesia*, *Bahan Kursus Introduction to Petroleum Operation Management (IPOM)*, PPT-MIGAS, Cepu, tanpa tahun

Sjachran Basah, *Ilmu Negara*, Bandung: Citra Aditya Bhakti, 1994

Sulastomo, *Kapita Selekta The Indonesian Dream*, Jakarta: PT. Kompas Media Nusantara, 2008

Tri Hayati, dkk, *Konsep Penguasaan Negara di Sektor Sumber Daya Alam berdasarkan Pasal 33 UUD 1945*, Jakarta: Sekretariat Jenderal MKRI dan CLGS FHUI, 2005

Wibowo. 2006. *Manajemen Perubahan*. Jakarta: PT RajaGrafindo Persada

Undang-Undang Dasar 1945

Undang-Undang No.44 Prp Tahun 1960 Tentang Pertambangan Minyak Dan Gas Bumi

Undang-Undang No.22 Tahun 2001 Tentang Minyak dan Ga Bumi

Perpres No.95 Tahun 2012 tentang Pengalihan Pelaksanaan Tugas dan Fungsi Kegiatan Usaha Hulu Minyak dan Gas Bumi

Perpres No. 9 Tahun 2013 tentang Penyelenggaraan Pengelolaan Kegiatan Usaha Hulu Minyak Dan Gas Bumi

Putusan No.002/PUU-I/2003 tentang Privatisasi Minyak dan Gas Bumi

www.seputar-indonesia.com/news/suara-mahasiswamk-membuka-jalan-kedaulatan-energi (terakhir dikunjungi 17 Desember 2012)

<http://www.migas.esdm.go.id/tracking/berita-kemigasan/detil/271617/0/Membenahi-Tata-Kelola-Migas> (terakhir dikunjungi 04 maret 2013)

<http://rovicky.wordpress.com/2012/11/16/perkembangan-tata-kelola-migas-di-indonesia-1900-2012/> (terakhir dikunjungi 06 April 2013)

<http://pustaka.pu.go.id/new/artikel-detail.asp?id=284> (Terakhir dikunjungi 24 Juli 2013)

<http://become-teacher.blogspot.com/2013/05/pengertian-kebijakan.html> (terakhir dikunjungi 22 Juli 2013)

Wahyuni Lestari, FE UI, 2009